



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PRÁCTICA DEL CABILDEO Y SU REGULACIÓN
EN LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

NOEMÍ OLAYA FESTINHER ARIAS

TUTOR:

DR. GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	6
------------------------------	----------

INTRODUCCIÓN.....	7
--------------------------	----------

I.- CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.- Introducción al capítulo.....	22
-----------------------------------	----

2.- Propósito de la investigación.....	23
--	----

3.- Alcances de la investigación.....	26
---------------------------------------	----

4.- Conclusiones del capítulo.....	30
------------------------------------	----

II.- MARCO TEÓRICO: GRUPOS DE INTERÉS, GRUPOS DE PRESIÓN Y LOBBY.

1.- Introducción al capítulo.....	31
-----------------------------------	----

2.- Mecanismos de presión.....	32
--------------------------------	----

2.1.- Persuasión.....	32
-----------------------	----

2.2.- Hacer pública la demanda.....	33
-------------------------------------	----

2.3.- Amenazas.....	35
---------------------	----

2.4.- Acción directa.....	36
---------------------------	----

3.- Origen de la idea de <i>lobby</i>	37
---	----

4.- Conclusiones del capítulo.....	46
------------------------------------	----

III.- EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CABILDEO-LOBBY.

1.- Introducción al capítulo.....	49
-----------------------------------	----

2.- Antecedentes Internacionales del Cabildeo.....	50
--	----

2.1.- <i>Lobby</i> en Estados Unidos de América.....	50
--	----

2.2.- <i>Lobby</i> en Canadá.....	64
-----------------------------------	----

2.3.- <i>Lobby</i> en la Unión Europea.....	72
---	----

2.4.- El cabildeo en Escocia.....	78
-----------------------------------	----

2.5.- Antecedentes Nacionales del Cabildeo.....	79
2.6.- Antecedentes del cabildeo de Costa Rica.....	86
2.7.- Antecedentes del cabildeo de Chile.....	86
2.8.- Antecedentes del cabildeo en Colombia.....	87
2.9.- Antecedentes del cabildeo de Argentina.....	88
3.- Conclusiones del capítulo.....	89

IV.- EL CABILDEO – LOBBY, EN EL PODER LEGISLATIVO.

1.- Introducción al capítulo.....	90
2.- El cabildeo legislativo.....	91
a.- En la Cámara de Diputados.....	97
b.- En la Cámara de Senadores.....	99
b.1.- Sobre comisión permanente.....	100
b.2.- Sobre los grupos parlamentarios.....	101
3.- Durante la aprobación de leyes.....	102
3.1.- Investigación técnica.....	102
3.2.- Elaboración de proyectos e instrumentos legislativos.....	103
3.3.- Identificación de actores clave.....	104
3.3.1.- Poderes fácticos.....	104
3.4.- Contactos formales con legisladores.....	106
3.5.- Contactos informales con legisladores.....	106
3.6.- Audiencias en comisiones.....	107
3.7.- Creación de opinión pública.....	108
4.- Sobre la necesidad del cabildeo legislativo.....	109
5.- Sobre la regulación del cabildeo: entrevistas a legisladores y ex legisladores sobre la regulación del cabildeo-lobby.....	111
a.-Conocimiento de la práctica del cabildeo.....	113
b.-Contacto con colaboradores.....	114
c.-Temas.....	115
d.-Regulación.....	117
e.-Percepción.....	119

f.-Partidos.....	120
6.- Conclusiones del capítulo.....	120

V.- PLANTEAMIENTO DEL CABILDEO – LOBBY EN MÉXICO.

1.- Introducción al capítulo.....	122
2.- Propuestas de regulación del cabildeo mexicano, durante el Proceso Legislativo.....	123
2.1.- Cámara de origen.....	124
2.2.- Presentación de iniciativas.....	124
2.3.- Dictamen.....	125
2.4.- Discusión.....	125
2.5.- Votación.....	126
2.6.- Cámara revisora.....	126
2.7.- Promulgación.....	127
3.- Análisis de las propuestas de la regulación del cabildeo en el Congreso Mexicano.....	128
4.- Conclusiones del capítulo.....	149

VI.- Sobre la Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas.

1.- Introducción al capítulo.....	150
a.- En los órganos de gobierno, oficinas de enlace legislativo.....	151
b.- En los órganos empresariales, áreas específicas de vinculación legislativa.....	152
c.- La vida en los despachos privados especializados de cabildeo.....	153
2.- ¿Por qué reglamentar el cabildeo – lobby?.....	156
3.- Sobre la reglamentación y la ley del cabildeo y promoción de causas.....	161
4.- Conclusiones del capítulo.....	163

VII.- CONCLUSIONES.....	165
--------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.

• Consulta electrónica.....	171
• Consulta hemerográfica.....	179
• Consulta de leyes.....	179
• Gráficas.....	179
• Cuadros.....	180
• Anexo 1: Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildo y la Promoción de Causas.....	181
• Anexo 2: Cuestionario.....	188
• Anexo 3: Tres fichas técnicas de Iniciativas para la regulación del cabildo.	193

AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo a las personas que en el camino del aprendizaje me brindaron su apoyo, pero sobre todo creyeron en mí y me dieron grandes ejemplos, dignos de superación y entrega, porque en gran parte gracias a ustedes, hoy puedo ver alcanzada una meta más.

A mis familiares y amigos por todos sus consejos a lo largo de esta etapa de formación, a ustedes que me enseñaron muchas lecciones de vida.

A mi tutor de tesis, Dr. Germán Pérez Fernández Del Castillo, por el apoyo constante, motivación, orientación y experiencia compartida de sus conocimientos, sugerencias, colaboración y guía, que enriquecieron y mejoraron esta investigación para culminar con mis estudios de maestría.

De la misma forma a mis sinodales, por sus valiosos comentarios.

A todos ustedes, que son parte de este logro, gracias por haber fomentado en mí el deseo de superación académica y profesional. Sin sus constantes contribuciones no me hubiera sido posible realizar esta investigación.

Mi más sincero agradecimiento a todos.

INTRODUCCIÓN

El tema de nuestra tesis de maestría es: *La práctica del cabildeo y su regulación en los órganos legislativos*, donde en primera instancia, concebimos que la esfera decisional que representa el Congreso mexicano, hoy en día, se encuentra estrechamente ligada a la actividad del cabildeo; práctica que poco se ha estudiado, pero que siempre ha existido, tanto en nuestro país como en otro.

Esta investigación tiene como objetivo principal conocer y entender a los actores de un sistema político en la formulación de demandas a las autoridades públicas de un país, específicamente el Congreso de la Unión. Hemos tomado como referente del estudio el sistema político mexicano y entre los actores a los grupos de interés.

Los actores del sistema político presentan demandas a las autoridades públicas y desarrollan acciones para lograr sus objetivos, que son variados en una sociedad democrática. El cientista político norteamericano David Easton¹, establece a lo menos la existencia de cuatro de estos actores: grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación de masas y la opinión pública. Esta identificación resulta apropiada para países como los Estados Unidos, pero si tenemos que estudiar este tema en alguna nación latinoamericana, habría que agregar, a lo menos, dos actores más: las Fuerzas Armadas y la Iglesia, como categorías claramente diferenciadas de las anteriores.²

¹ Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1999.

² Wynia, Gary. *The politics of Latin American Development*. Cambridge University Press, 1990.

Las minorías étnicas, que están presentes en muchas sociedades y que expresan a las elites gobernantes sus malestares sociales, económicos, culturales y políticos, también deben ser consideradas como un actor con características propias, que se alejan de las típicas de los grupos de interés, en especial cuando tienen como propósito la creación de un Estado- Nación.³

Dentro de los grupos de interés podemos distinguir una variedad de ellos, que pueden convertirse en actores del sistema político. Para efecto de análisis, en México podríamos considerar a los que persiguen fines económicos, los que defienden intereses laborales y estudiantiles y los que sostienen posturas éticas y morales, específicamente en los derechos humanos y en el campo de la fe.

En esta investigación hemos optado por estudiar de manera mayoritaria grupos de interés que tienen como principal objetivo la defensa de intereses económicos y políticos, ya que a través de ellos tendremos la posibilidad de observar los mecanismos de presión que utilizan para el logro de sus objetivos. Entre ellos, de manera específica, consideramos a los legisladores y ex – legisladores mexicanos por su participación directa en la distribución y ejercicio del poder político. En forma paralela realizaremos un estudio empírico de casos, en su proceso de formulación de demanda y respuesta a la política pública específica.

Este estudio lo hacemos en el marco de un Estado democrático. Nuestra perspectiva, es de que México camina hacia la consolidación de dicho Estado; sabemos que hay muchos objetivos por alcanzar, sin embargo, hay señales que nos muestran un avance importante hacia una sociedad más plural.

³ Sobre esto podemos observar las pretensiones de algunos sectores del pueblo aymara por desconocer el Estado de Bolivia y crear una nación propia. El ex Estado Yugoslavo al desintegrarse llevó a la creación de nuevos Estados- Nación croatas, serbios, bosnios, montenegrinos, macedonios.

Pero no solo en México pasa este fenómeno; hoy en día, la tendencia que se presenta en la mayoría de los países del mundo es la conformación, mejoramiento o consolidación de un sistema democrático en su estructura de poder; es decir, en sus instituciones.

Encontramos esta tendencia a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, cuando por este hecho, simbólicamente, los sistemas ideológicos dieron fin a su lucha y los regímenes sustentados en una economía capitalista se impusieron en la llamada Guerra Fría frente a los países basados en una economía de carácter socialista o comunista.

De tal forma, se han ido consolidando los sistemas políticos democráticos, en los que se practica la división de poderes a fin de equilibrar el poder público, y de esta forma cualquier país que se sustente en este sistema debe proveer a sus ciudadanos de una serie de condiciones mínimas como lo son: libertad de expresión, libertad de prensa, posibilidad de participar en la lucha electoral por algún cargo público y ver sus intereses representados en la toma de decisiones de sus gobernantes.

Asimismo, debe expandir más derechos y más libertades, planteando una nueva relación con el Estado, donde la sociedad, pueda exigir por distintos medios, ser tomada en cuenta con el objeto de que sus intereses no sólo se plasmen en la agenda gubernamental sino que realmente se reflejen en su beneficio.

Sin embargo, también en la realidad y contrario a lo anterior, se vislumbra en primer lugar, que dentro de una sociedad, los intereses se orientan a beneficios personales o de las grandes elites de poder, lo que ocasiona conflictos en muchos casos; y en segundo lugar, que dicha sociedad está dividida en grupos de presión⁴ o de poder, como lo son: empresarios, sindicatos obreros y campesinos, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, gremios, medios de comunicación, organizaciones militares, banqueros, partidos políticos, etc.

En este tipo de situaciones, los Estados democráticos, incluyendo a México, se han propuesto gobernar pluralmente, lo que implica el reconocimiento de distintos intereses y la participación e injerencia de los grupos representantes de esos intereses en el ámbito público.

En consecuencia, los grupos de interés buscan, a través de cabildeo, nuevas formas de incidir en la toma de decisiones⁵ y obligan a los poderes públicos conformados (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a dialogar, negociar y conciliar, porque de lo contrario, la labor gubernamental se vería sin rumbo, deslegitimada,

⁴ “En las sociedades políticas contemporáneas y en general en todas las épocas, existen y han existido grupos en constante lucha, que conforman una fuerza motora impulsora del proceso político, en el que esos grupos poseen la pretensión de obtener las mayores ventajas a fin de satisfacer particulares intereses... los grupos de presión, se integran por personas, cuyos objetivos son influir en las esferas del aparato estatal o de las organizaciones políticas, fundamentalmente para obtener beneficios concretos, mediante el empleo de recursos económicos, organización adecuada e instrumentos de comunicación masiva, que suelen poner a su disposición para actuar preponderantemente en la vida política y social de la nación”, en Berlín Valenzuela, Francisco. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1998, p. 339.

⁵ Como bien concibió Karl W. Deutsch, que “Casi en todas partes, la gente siente diariamente los efectos de las decisiones de política nacional. Tales decisiones llegan a determinar el almuerzo que los niños comen en la escuela, el nivel de los salarios, los precios de muchos bienes, el costo del crédito, el valor del dinero y las oportunidades de seguir una carrera que tienen los jóvenes. Las decisiones políticas influyen también en la calidad de vida –su seguridad o inseguridad, su fealdad o belleza- y otras decisiones políticas determinan las relaciones de los países entre sí y, por lo tanto, la probabilidad de guerra o paz.” Deutsh, Karl W. *Política y Gobierno*. México, FCE, 1998, pág., 18. Al respecto, es obvio, que cada grupo de interés intenta influir en las decisiones gubernamentales.

sumergida en un caos permanente, en un ambiente político donde el Estado presentaría un problema de ingobernabilidad.

A nosotros, como ya lo mencionamos, solo nos interesa en esta tesis, el cabildeo en los órganos legislativos de México, donde los grupos de interés buscan influir en las reformas de las leyes generadas por los grupos parlamentarios, quienes tienen una postura de defensa o desacuerdo en los proyectos de ley que se presentan para su discusión.

A raíz de esa situación, en el Poder Legislativo Federal, órganos legislativos locales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los partidos políticos se encuentran en constante lucha por el poder político de manera jurídica e institucional o de manera extrajurídica o metainstitucional, es decir, fuera de la ley y fuera de las instituciones.

Es obvio que en esta dinámica haya presiones o negociaciones con los grupos de interés, por lo que se ven obligados a generar nuevas tácticas y prácticas para cumplir con lo negociado y posicionarse ante la sociedad y otras corrientes políticas, con el objeto de evitar conflictos.

Cabe mencionar, que históricamente en México no se presentaba esta forma de cabildeo, no era posible de manera amplia, únicamente correspondía a ciertos sectores de la sociedad, dada su relación o manera de operar, solo ante el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, quien como sabemos en aquel tiempo, concentraba todo el poder económico y administrativo.⁶

⁶ Era jefe real del ejército y del partido en el poder. Era el prototipo de un rey en el que los siervos del sistema complacían sus intereses con la intención de mantener o ganar un puesto en el gobierno. Controlaba casi la totalidad de la vida política nacional y la burocracia había tomado parte de ese control. Su dominio sobre el Poder Judicial era indirecto, vía Cámara de Senadores. Al ser controlada la mayoría de ésta por el Ejecutivo, se lograba que los candidatos presidenciales a la Suprema Corte de Justicia fueran aprobados de conformidad con el Presidente de la República. Ver a Rodríguez Araujo, Octavio. *Los partidos políticos en México, origen y desarrollo*. p. 14, en Sirvent, Carlos (coordinador). *Partidos Políticos y procesos electorales en México*. UNAM, México, 2002.

Nuestro sistema político de ese entonces se podía definir como presidencialista y no como sistema presidencial; en el que no sólo debía su consolidación al triunfo del corporativismo; sino a la mancuerna con los medios de comunicación, a las elites intelectuales y académicas que en su mayoría se adaptaron y se subordinaron a ese juego pragmático e inmediatesta⁷ que imponía el Presidente en turno.

Sin embargo, la manera de cabildear, de negociar, de dialogar y de hacer política se transformó paulatinamente. Se podrían "... distinguir dos etapas; la primera es una fase de liberalización, que consiste en una apertura del sistema en donde era otorgada y controlada por el alto mando jerárquico, y la segunda fase de democratización, fruto de la negociación y del establecimiento de pactos políticos entre el régimen y los actores políticos independientes."⁸ Nos referimos específicamente a las reformas de 1977 y 1994⁹.

⁷ Morales Lara, Bernardo. *La relación institucional entre el Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 1996-2003* (Tesis). México, FES Acatlán, 2003.

⁸ Pacheco Méndez, Guadalupe. "Alternancia y nueva geografía política del poder"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., pp. 351-352, citado por Morales Lara Bernardo. *La relación institucional entre el Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 1996-2003 (Tesis de licenciatura)*. México, FES Acatlán, 2003. Cabe mencionar que Guadalupe Pacheco Méndez, con referencia a las dos etapas, menciona que la primera fase se inició en 1977-1978 y corresponde a la reforma política auspiciada por Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación. Esta primera fase, aunque fue desbordada por la elección presidencial de 1988, todavía tuvo que esperar nuevas oleadas como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE, 1990) aunque éste siguió bajo el control del Secretario de Gobernación, situación que perduró hasta 1994.

Durante la segunda fase, cuyo inicio se sitúa en las reformas electorales de 1994, ocurrieron los cambios más profundos y la democratización electoral, en la que se dejó de lado la concesión presidencial, para pasar a ser un asunto público, de interés nacional, negociado y pactado por los principales actores políticos. Con esas dos reformas, el IFE puso cuidado a las irregularidades electorales y el Tribunal Electoral creó un espacio institucional legal para resolver las diferencias electorales.

⁹ Ver más en: http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html

Aunado a lo anterior, en 1996, se realizaron nuevas reformas a nuestra Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE).¹⁰

Para el año 1997, las reformas descritas dejaron ver sus efectos.¹¹ En el año 2000 continuó la alternancia, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al PRI de la Presidencia de la República, después de 71 años en el ejercicio del poder en el Ejecutivo Federal.¹²

En este mismo año pero a nivel federal, el PRI perdió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, suceso que no se había registrado jamás en la vida institucional del país.¹³ Además, perdió la mayoría calificada en la Cámara de Senadores.¹⁴

¹⁰ El objetivo fue reinstaurar el derecho del voto universal a los ciudadanos del Distrito Federal, y así, elegir al Jefe de Gobierno y a los titulares de cada una de las demarcaciones territoriales. A partir de entonces dejó de ser una decisión unilateral del Ejecutivo Federal la elección del Jefe de Gobierno, o mejor dicho, del titular de la Regencia del Distrito Federal; Op. cit., pp. I y II.

¹¹ Los ciudadanos del Distrito Federal volvieron a ejercer su derecho al voto (después de 69 años de no hacerlo), para escoger a sus representantes locales. En este escenario el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por primera vez, ganó la Jefatura de Gobierno, siendo un partido político contrario al partido del Presidente de la República; se repercutió en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, se mermaron las facultades metaconstitucionales del Presidente, el cuasimonopolio del PRI desapareció, dando apertura a una creciente competitividad electoral y a un sistema de partidos pluralistas. *Ibíd.*, pp.86-87.

¹² *Ibíd.*, p. II.

¹³ En 1991, el PRI ganó 192 distritos (el 64% de sus triunfos) con una diferencia superior a 30 puntos porcentuales, en tanto que para 1994 la cifra se había reducido al 82 (el 27%). En 1997 incluso la oposición ganó distritos la zona de baja competencia: cuatro el PAN y cuatro el PRD. Estos datos ilustran con claridad el cambio sustancial que se ha producido en nuestro sistema de partidos. El PRI ha dejado de ser el partido hegemónico que fue durante más de setenta años... Morales Lara, p. 82

¹⁴ De los 95 escaños que tenía le quedaron 64 en ese entonces, a los que se sumaron los 13 que obtuvo por el principio de representación proporcional, para quedar finalmente con 77 senadores. En ese momento, para realizar una enmienda constitucional se requería de las dos terceras partes de los votos, que en el caso del Senado eran 86 posiciones, por lo que el PRI perdió su capacidad de modificar por sí solo la Constitución.

En suma, la creciente competitividad del sistema partidista mexicano reabrió la posibilidad de que los grupos de interés no solo intentaran cabildear con un solo partido o solo con el Ejecutivo Federal, sino con varios partidos en el Congreso de la Unión e incluso con el Poder Judicial.

De esta manera, quedó atrás la época en la que el Presidente de la República podía decidir unilateralmente el futuro del país, sin tener que rendir cuentas sobre el rumbo nacional que había elegido. El mapa de la política mexicana cambió radicalmente para permitir el arribo de nuevas fuerzas políticas y por ende nuevas representaciones.

Hoy en día, el Poder Legislativo mexicano ya no se puede asimilar a una “oficialía de partes”, en el que solamente se dedique a recibir las iniciativas enviadas por el Ejecutivo para su acatamiento, ahora se debe cumplir con la función y procesos legislativos necesarios dentro de los cuales participan las distintas posturas políticas.

Es a partir de esto, que el Poder Legislativo en México ha buscado constituirse como el órgano de mayor legitimidad y representatividad en la estructura institucional, con la finalidad de generar un Estado democrático.

Esta legitimidad, según Luisa Béjar Algazi, está fundada en su origen y en sus consecuencias; es decir, en su rol dentro del sistema.¹⁵ Recordemos, que el Poder Legislativo es el que crea, reforma, modifica las leyes federales y generales de nuestro país, y por ende, modifica su rol sistémico, lo reestructura y le impone nuevas pautas de conducta. Sin embargo, hemos observado en la praxis que no se puede lograr el equilibrio de intereses si no existen acuerdos previos a través

¹⁵ Béjar Algazi, Luisa. *¿Qué hacen los legisladores en México?, El trabajo en comisiones*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 103.

del diálogo, de estrategias o convencimiento; es decir, lo que se denomina *cabildeo*.

El fenómeno del cabildeo ha empezado a desarrollarse en nuestro país, como ya lo hemos referido, básicamente a raíz de los nuevos gobiernos y equilibrios políticos; lo que ha conducido a una nueva composición partidista del Congreso de la Unión, situación que se ha repetido en las últimas legislaturas. Es así, que al no contar ningún partido político con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, fue razón suficiente para atraer a aquellos “facilitadores” o “comunicadores de intereses”, que buscaban motivos suficientes para impulsar determinado proyecto de ley o iniciativa.

Por ello, en el ámbito legislativo, se converge con la idea de que cabildear es tratar de incidir e influir en la toma de decisiones, de forma permanente, sin mencionarlo públicamente. Este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.¹⁶

Pero por otra parte, las demandas de distintos sectores de la sociedad es sin duda la prioridad en el quehacer legislativo. Los resultados de esa acción se manifiestan en la legislación o en la abstención de legislar, en el control político o en la ausencia de éste, y en colaborar para la existencia de lazos más o menos fuertes entre parlamentarios y distintos grupos de interés.

En este sentido, las preguntas que nos planteamos en esta tesis son: ¿Cómo se desarrolla el cabildeo dentro del proceso legislativo?, ¿Quiénes intervienen?, ¿Cómo lo logran y qué negocian?, ¿Cómo se regula? Y a partir de estas preguntas, caben las siguientes: ¿El cabildeo puede ser un mecanismo que fortalezca al Poder Legislativo? ¿El cabildeo es transparente, responde a las necesidades sociales?, ¿Deben los Poderes de la Unión fomentar una profesionalización de los cabilderos?; y, ¿La regulación del cabildeo es suficiente

¹⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, 1997; y consultar a los artículos 298 y 299 del Reglamento del Senado; y, 263 Reglamento de la Cámara de Diputados.

para evitar que las prácticas parlamentarias se vinculen con la corrupción y se conviertan en una ventanilla de tráfico de influencias?¹⁷

Estas preguntas, son en esencia nuestro planteamiento del problema.

A partir de lo anterior formulamos la siguiente **hipótesis**: Si el cabildeo ha sido una práctica lícita en un sistema democrático (donde impera el Estado de Derecho) a través del tiempo, las consecuencias de sus actos serán y se verán reflejadas de manera legislada y regulada con las implementaciones realizadas de acuerdo con el lugar donde se lleven a cabo. Las condiciones necesarias para que se verifique lo anterior, será analizar que su regulación establezca los dispositivos necesarios de transparencia y rendición de cuentas del mecanismo, de lo contrario se corre el riesgo de que la actividad se preste a prácticas de corrupción, tráfico de influencias o arreglos que favorezcan intereses particulares o de grupo.

le cabe mencionar que este tema es nuevo, por ello quisimos desarrollarlo puesto que en escasas ocasiones se ha abordado como se demuestra en los pocos escritos en español que existen al respecto.

La mayoría de los archivos sobre el tema son opiniones de especialistas, o estudios de casos muy particulares, en donde la negociación tuvo algún efecto palpable y de repercusión intensa en la vida política, social o económica de una determinada ciudad o población.

La doctrina jurídica mexicana, así como la política, recientemente se ha ocupado de esta temática y, en todo caso, haciéndolo de manera parcial, sin tomar en cuenta varias de sus características.

¹⁷ El 8 de Diciembre del año 2010. La Cámara de Diputados aprobó reformas a su Reglamento Interior, en las que se incluía por primera vez en la historia legislativa de nuestro país, la figura del cabildeo, dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2011.

Asimismo, nos interesó saber que derivada del casi nulo estudio del cabildeo, una problemática que surge es la conceptualización del mismo, toda vez que en ocasiones existen contradicciones entre una definición y otra. Por ejemplo, en la traducción castellana cabildeo proviene de cabildo, es decir, el lugar público donde la comunidad se reúne para tomar decisiones que beneficien a la colectividad. En este sentido cabildear era intervenir para que se decidiese un bien difuso, procurando ganar para ello el mayor número de apoyos o votos de quienes contaban con la legitimación para emitir sufragios.

Contrario a lo anterior, en la traducción anglosajona, más que hablar de cabildeo hablan de *lobby*.¹⁸ Corriente que se origina a partir de la premisa que los cabilderos tenían que esperar a los legisladores en los *lobbys*, porque no podían pasar al interior de los recintos. De esta manera abordaban a los legisladores en las afueras y los buscaban para comunicarles sus intereses con la finalidad de obtener su apoyo.

Otro aspecto que nos motivó a realizar dicha investigación es que dicho tema está implícito en el estudio de la Ciencia Política, de cuya carrera pertenezco, lo cual hizo mayor el interés de abordarlo. Sobre todo en el ámbito del estudio del poder, relacionado con la estrategia, diálogo y acuerdos de los cabilderos y los representantes de los órganos legislativos.

¹⁸ Fue el profesor inglés S.E. Finer, en su obra *El imperio Anónimo*, quién emplea el vocablo *lobby*, por considerarlo más neutro y amplio. En sentido propio esta palabra significa “corredor”, “sala de espera”, “vestíbulo”. En su sentido derivado designa “toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de los métodos que sean, desde la propaganda hábil hasta los medios de intimidación”. La expresión *lobby* se aplica también a los hombres o grupos que se dedica a dicha actividad, y el verbo *to lobby* se emplea corrientemente para designar las maniobras de los lobbyists. Arias Sánchez, Oscar. *Grupos de presión en Costa Rica*. 5ª. Ed. San José, Editorial Costa Rica, 1980 p. 27.

Pero debemos agregar, que este tema ya está siendo abordado con mayor ahínco, porque se presenta como un fenómeno en todos los niveles de gobierno.

Además, tenemos la claridad de que dicho tema se puede estudiar, aunque no haya suficiente información. Sin embargo, se cuenta con material hemerográfico como periódicos, revistas, ensayos y artículos al respecto. Esta información es de gran valía, puesto que intentan describir la realidad sobre este tema, basado en acontecimientos y contextos vivenciales.

Además, estamos seguros, que nuestro trabajo servirá de consulta para próximos alumnos estudiosos del tema, porque en éste encontrarán tanto información teórica como práctica, que haciendo una simbiosis de las dos, nos dan como resultado una explicación de esa realidad.

Finalmente, es importante mencionar que el proceso metodológico que seguimos en esta tesis de maestría fueron pasos básicos para llegar al conocimiento sobre el tema:

En el primer paso se manejaron las teorías y experiencias que existen respecto al problema; en el segundo, se analizó la información empírica secundaria o indirecta proveniente de diferentes fuentes como son: investigaciones o informes publicados en revistas especializadas de investigación y periódicos. Por último, en el tercer paso, se incluyó el manejo de información empírica primaria o directa, obtenida mediante un acercamiento a la realidad, a través de entrevistas con legisladores y cabilderos profesionales.

En este sentido, podemos aseverar que nuestra investigación es deductiva, partiendo de la información, experiencias y análisis de la realidad en contraste con lo que se escribe y se dice, y a su vez, con la propuesta de hipótesis como

consecuencia de las inferencias sobre el conjunto de datos empíricos¹⁹ o conceptos generales.

Por otra parte, debido a que en nuestra investigación nos referimos a un sistema democrático, se hace alusión al poder que se le da a la sociedad de decisión y de conocimiento de las acciones y actividades que realiza el gobierno. Por ello, en el tema del cabildeo destacamos que las regulaciones correctas dan mayor eficacia, precisión y rendimiento legal al funcionamiento del sistema.

Es necesario destacar que anteriormente no estaban aprobadas las reformas que con respecto al tema del cabildeo se llevaron a cabo en el Congreso de la Unión, únicamente existían iniciativas presentadas por diputados y senadores; de esta manera se puede estudiar con mayor precisión dos temáticas fundamentales para la implementación legal de la práctica en México. Dichas temáticas son que se podrán permitir identificar cuáles son los indicadores mínimos que una legislación debe prever en materia de cabildeo y la segunda es si las reformas que se hicieron fueron pertinentes con el impacto debido según las expectativas que dieron razón para su aprobación.

En los últimos años, han existido diversas iniciativas respecto al cabildeo en México; una Iniciativa con proyecto de decreto de ley que destaca, es la que busca regularlo es: Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas, con fecha de 10 de noviembre de 2005.

Hoy en día se habla de un nuevo balance democrático que implica nuevas relaciones entre los poderes y nuevas relaciones entre éstos y la sociedad. Se espera que estas relaciones se transformen de tal manera, que la única forma de garantizar la gobernabilidad, sea creando nuevas formas de interlocución entre los agentes sociales y las instancias de poder.

¹⁹ Fernández Viñas, Fernando, et al. *Metodología de la investigación en ciencias sociales*. México, Grupo Editorial Patria, 2008, pág. 54.

Por último, los temas que abordamos en los capítulos que conforman esta tesis son los siguientes:

En el capítulo I, se plantean los contenidos de la investigación, su propósito, alcances y algunas conclusiones al respecto, que nos permitirán aproximarnos con seguridad y mayor conocimiento al tema estudiado.

Para el Capítulo II, abordaremos el Marco Teórico Metodológico que da forma y solidez a la investigación, teniendo como base desarticular y comprender los conceptos de Grupos de Interés, Grupos de Presión y el *Lobby*, elementos nucleares del trabajo.

Abordando en el Capítulo III, tendremos un marco internacional de experiencias en torno al *cabildeo-lobby*, que nos orientaran en la definición local de la experiencia mexicana, sus orígenes, estadios y desenlaces, así como contar con elementos comparativos que nos permita posicionar en su dimensión exacta el estado actual del *cabildeo – lobby* en México.

Ya con elementos articulares sobre el *lobby* en México, es que en el Capítulo IV, profundizaremos sobre el que ocurre en el Poder Legislativo nacional, desde los lugares nucleares de su realización como son la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como el proceso que tiende a presentar en su ejecución.

En el Capítulo V, plantearemos con casos de estudio, el estado y avances del *Cabildeo – Lobby* en México, las propuestas de regulación que surgieron en torno a ello, sus limitaciones y factibilidades.

Ya en el capítulo VI, analizaremos a detalle la Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de *Cabildeo* y la Promoción de Causas, desde sus

antecedentes para dar bases al análisis, hasta las causas que obligaron regularlo, su reglamentación y ejecución.

En el capítulo VII, ofreceremos las conclusiones derivadas de esta investigación, nuestras aproximaciones a la comprensión del problema y tentativamente, el estado actual del cabildeo – *lobby* en México.

CAPITULO I

CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.- Introducción al capítulo.

En una sociedad democrática, que pretende alcanzar la poliarquía,²⁰ los investigadores teóricos clásicos de la ciencia política, desde Aristóteles en adelante, han seguido enfoques normativos destinados a descubrir conceptos morales aplicables al ámbito de las relaciones y de la práctica política. Les motiva saber las causas y consecuencias de las reglas o normas, los procedimientos de las organizaciones formales y su impacto en la práctica política²¹. Cuando les interesa tomar como objeto de estudio a los llamados “actores del sistema político”, se circunscriben, la mayoría de las veces, al quehacer de los partidos políticos, en especial a su funcionamiento interno²² y en menor medida al rol de los medios de comunicación de masas en la fijación de la agenda política. Pero, donde es posible observar una gran ausencia de investigaciones, sobre todo en México, es en el estudio de grupos de interés como articuladores de demandas de la sociedad civil y su relación con las autoridades públicas para la toma de decisiones.

Esta tesis tiene como objetivo general describir y analizar los recursos de poder que pueden utilizar los grupos de interés para lograr respuestas positivas a sus demandas. Entre los recursos de poder se le dará especial atención a las gestiones de cabildeo – *lobby* que llevan a cabo los grupos, ya sea de manera directa o mediante la contratación de servicios de *lobbystas* profesionales.

²⁰ Dahl, Robert. *La poliarquía*. España, Editorial Tecnos, 1989, pág. 15.

²¹ Marsh, D. y Stoker G. “Teoría y métodos de la ciencia política”. España, Editorial Alianza, 1997, pág. 46.

²² Duverger Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 79.

El propósito explícito señalado permite enmarcar la investigación dentro de aquellos estudios de la disciplina que observan al poder como objeto de análisis de la ciencia política. Este enfoque considera que la esencia de la política es el poder y cada sociedad es capaz de generar una determinada cantidad de poder, que se encuentra en una mayor o menor cantidad de grupos e individuos o acumulado en ciertos objetos sociales²³. Las investigaciones que siguen en esta línea parten de la base que el poder se concentra en pocas manos y que eso les da la posibilidad de mandar y el resto de la sociedad de obedecer²⁴. De esta manera tal como la economía se divide entre abundancia y la escasez, el arte entre lo bello y lo feo, lo ético entre lo moral y lo inmoral, en la política podemos aproximarnos hacia dos polos: el mando y la obediencia.

2.- Propósito de la investigación.

Como un aporte al estudio de la política de manera científica nos interesa descubrir la posibilidad que tienen los grupos de interés de ingresar sus demandas al sistema político mexicano. La existencia de una amplia variedad de organizaciones al interior de una sociedad, que hacen posible la canalización de demandas de los ciudadanos es señalado en Dahrendorf²⁵ como uno de los métodos que permiten regular o administrar los conflictos y no llegar a situaciones de violencia. Mientras más organizada la sociedad, mayores posibilidades de regular el conflicto.

²³ Para Robert Dahl esta visión empírica de la política, basado en el poder como objeto de estudio presenta importantes ventajas con respecto a los enfoques legal-formalistas. La principal de ella es la aplicación del enfoque del poder a una amplia variedad de investigaciones, sin tener que circunscribirse al ámbito estatal.

²⁴ Maurice Duverger (obra citada) considera que el poder es aquella forma de influencia o dominación, establecida por las normas, creencias y valores de la sociedad donde se ejerce. Su existencia reposa en el hecho que todos los grupos sociales admiten, explícitamente o no, a gobernantes, dirigentes, jefes (poco importante su denominación), a los cuales se les reconoce el derecho de dar órdenes a los restantes, para impulsarlos a hacer que de otro modo no harían. Los miembros del grupo se inclinan ante esta influencia (o dominación) legítima, no teniendo las restantes formas de influencia este carácter.

²⁵ Dahrendorf, Ralf. *Conflictos y violencia en la sociedad contemporánea*. España, Editorial Tecnos, 1966, pp. 47-49.

Como se verá en los casos empíricos de esta investigación, los grupos de interés comparten características en común, se identifican con determinados objetivos, existe en ellos un sentimiento de pertenencia y representa a una gran variedad de actividades, profesiones, sindicatos y organizaciones empresariales.²⁶

La existencia de grandes organizaciones para representar grupos de diferente tamaño bajo su alero, les proporciona, potencialmente, un alto poder para negociar frente a las autoridades públicas, factor fundamental para obtener resultados satisfactorios en las demandas formuladas.

Para realizar esta investigación, se utilizaron dos supuestos. Primero, que la existencia de grupos de interés es algo necesario para una sociedad que aspira funcionar bajo un sistema plenamente democrático, en el cual todos los ciudadanos desean tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias y recibir un trato igualitario, sin discriminación de ningún tipo.²⁷ El escenario diametralmente opuesto lo tenemos cuando en regímenes autoritarios se impide la existencia de grupos de interés, a través de una serie de prohibiciones o restricciones a las libertades, como las de asociación, información, expresión y sufragio, esenciales para el funcionamiento de los grupos. A lo más se autoriza la existencia de organizaciones proclives a la dictadura de turno o funcionales a sus propósitos.

Esta alta valoración de los grupos de interés no nos impide reconocer algunas objeciones que se formulan, en especial al verlos como obstaculizadores a la realización del bien común, ya que privilegian los intereses particulares.²⁸ La crítica apunta a las diferencias de organización entre los grupos al interior de las sociedades y a la pérdida de influencia de los partidos políticos.²⁹

²⁶ Caminal Badia, Miquel. *Manual de ciencia política*. España, Editorial Tecnos, 1999, pág. 98.

²⁷ Dahl, Roberto. Op. Cit., pág. 66.

²⁸ Olson, Mancur. *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona, Ariel, 1985, pág. 105.

²⁹ Olson han formulado una teoría de la política y del cambio social que intenta dar cuenta del "auge y decadencia de las naciones" partiendo de las capacidades y oportunidades de organización de los grupos.

En el otro extremo se ubican los partidarios de una posición de privilegio total para los grupos de interés, llegando a plantear que deben reemplazar a los partidos políticos, como órganos de representación popular en el parlamento; se trata de los corporativistas y su concepción fascista de la sociedad, donde los gremios son los grandes privilegiados del sistema. La Italia de Mussolini o la España de Franco son ejemplos de Estados de carácter corporativo clásico, pero al ser regímenes dictatoriales impedían la expresión de los intereses y opiniones existentes en sus respectivas sociedades.³⁰

Los grupos representan y defienden intereses sectoriales y homogéneos, no tienen vocación política y menos proyectos para la sociedad en su conjunto o programas de gobierno. En cambio los partidos políticos cobijan en su interior sectores heterogéneos, compartiendo una misma ideología y aspirando alcanzar el mayor poder posible para implementar desde los cargos de autoridad un determinado proyecto de sociedad. Cada uno de estos actores tienen roles y espacios propios.

El segundo supuesto es la aceptación de la lucha por el poder como algo propio del sistema democrático. Los partidos políticos buscan el poder a través de las elecciones y otros medios de adquisición de puestos públicos, mientras que los grupos de interés tratan de influir en quienes tienen el poder para obtener resultados favorables en sus demandas.³¹ La lucha por el poder para unos tiene el propósito de implantar un modelo de sociedad y para otros lograr sus propósitos sectoriales. Ambos objetivos son legítimos, los medios pueden ser cuestionados, de allí la importancia que el sistema político los regule. No debemos perder de vista que en la política las actividades cooperativas son más bien excepcionales y que lo habitual es el conflicto entre persona, grupos, intereses, visiones del

³⁰ Sobre esto puede ver el *Manual de Ciencia Política* de Gianfranco Pasquino. Véase regímenes autoritarios.

³¹ Roth, David y Wilson, David. *Estudio comparativo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pág. 85.

mundo.³² El escenario del conflicto, en consecuencia, es donde actúan tanto los grupos de interés como los partidos políticos.³³

Al aceptar en nuestro análisis político el conflicto como el “modus vivendi” del sistema democrático, no podemos dejar de mencionar la existencia de reglas que determinan como deben resolverse los conflictos.³⁴ Se trata de un conjunto de normas que expresan los procedimientos reguladores del ejercicio del poder. Sartori lo denomina “consenso procedimental”. Los grupos de interés, en consecuencia, deben estar dispuestos a compartir normas de solución de conflictos.

3.- Alcances de la investigación.

En las sociedades, en toda época y lugar, se forman organizaciones, cuyos integrantes comparten objetivos comunes y que con el transcurso del tiempo se encuentran unidos por una comunidad de intereses.³⁵ Se puede tratar de personas que integran una misma confesión religiosa, forman parte de un club deportivo, noble de la misma corte, exportador de rubros afines, o miembros empeñados en algún tipo de ayuda social al prójimo. Sus características distintivas son la representación explícita de los intereses particulares de un grupo, el empleo de personal profesional a tiempo completo (si cuenta con los recursos para ello) y de procedimientos ordenados para la formulación de los intereses y de los demandas.³⁶ Habitualmente tienen un número suficiente de integrantes, de manera que al retirarse alguno de ellos no pone en peligro la existencia del grupo.

³² Del Águila, Rafael. *Manual de ciencia política*. Madrid, Editorial Trotta, 1997, pág. 63.

³³ El poder no es una cosa que se tiene, es el resultado de una relación conflictiva, como mencionamos en unos párrafos anteriores, en el que unos mandan y otros obedecen. Esta es la razón por la cual el poder está vinculado con ideas, creencias y valores que permiten la obtención de obediencia y dotan de autoridad y legitimidad al que manda.

³⁴ Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Editorial Rei. Bs. As. 1990, pág. 44.

³⁵ Pasquino, Gianfranco. *Manual de ciencia política*. Madrid Alianza Editorial, 1991, pág. 68.

³⁶ Almond, G. y Powell, B. *Política Comparada*. Buenos Aires, Paidós, 1972, pág. 53.

La mayoría no tiene una relación cara a cara, muchas veces ni siquiera se conocen entre sí. En algunos casos existen sedes o capítulos a niveles locales y/o regionales, abarcando grandes espacios territoriales.

Pueden contar con estructuras organizacionales, equipos técnicos y profesionales, medios de comunicación (radios, revistas, boletines), unidades especializadas para estudios, capacitación de los socios, venta de servicios.

Están autorizados a recibir aportes económicos de manera periódica y sistemática por parte de sus afiliados, pero hay casos en que la ley les señala expresamente que no pueden recibir dinero de sus integrantes, como ocurre con las organizaciones de consumidores en México, de acuerdo a las normas que las rigen. Se contempla la renovación periódica y sistemática de sus dirigentes mediante votación de sus afiliados o propuestas de algunos socios. Los grupos que poseen comités de ética o tribunales internos, conformados por sus propios integrantes, pueden sancionar con diferentes medidas, que pueden ir desde una amonestación verbal hasta su expulsión, cuando se producen conductas que se apartan de los intereses defendidos por la organización.

Este tipo de organizaciones se les conoce como grupos de interés institucionalizados³⁷ y con articulación asociativa ya que sus tácticas y objetivos suelen ser reconocidos como legítimos por la sociedad.³⁸ De esta manera podemos marcar una diferencia con aquellos que consideran a todos los grupos que llevan adelante ciertas reivindicaciones, como grupos de interés.³⁹

³⁷ Almond, G. y Powell, B. Op. Cit., pág. 34.

³⁸ Pasquino, Gianfranco. Op. Cit., pág. 98.

³⁹ Truman, David. *The gubernamental process: Political interest and public opinion*. New York, Editorial Knopf, 1951, pág. 25.

También es posible observar en la sociedad la existencia de grupos de interés no asociativos que actúan de manera informal, menos visible, presentándose como verdaderas camarillas y los grupos anómicos,⁴⁰ que surgen de manera espontánea, según la coyuntura económica, política o social del momento. En algunos casos pueden tener una vigencia efímera, mientras perdura el interés específico que los llevo a aglutinarse. Así mismo existen los grupos transitorios: desaparece la demanda, desaparece el grupo.

Se pueden dar otros casos, que careciendo de organización formal, los grupos se mantengan durante largo tiempo. Ello es muy propio en agrupaciones de tipo cultural o étnico. Hay, incluso, situaciones en que los grupos prefieren mantener su condición de informalidad, como parte de su razón de ser, pero no significa que se les pueda ignorar su existencia.

Si bien las posibilidades financieras, la capacidad de organización, el nivel de eficiencia de sus dirigentes o el grado de compromiso de los integrantes del grupo de interés son relevantes para el logro de sus objetivos, no lo es menos el ámbito socio-económico en el que les toca desenvolverse.

Nada garantiza que un grupo que en el pasado tuvo grandes logros pueda repetirlos hoy o mañana. Muchas veces esto no sucede por problemas propios de la organización, sino como consecuencia de los cambios que van ocurriendo en la sociedad en su conjunto por el hecho de estar insertos en fenómenos de globalización.

El ejemplo más claro son los cambios que se han producido en los medios de transporte público, determinando una pérdida de poder a los sindicatos ferroviarios, muy diferente al que ostentaban hace cuarenta años, cuando los ferrocarriles eran el medio por excelencia para la movilización de pasajeros de

⁴⁰ García Cotarelo, Ramón y Paniagua, Juan Luis. *Introducción a la ciencia política*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989, pág. 78.

carga. La pérdida de unos ha sido la ganancia de otros: los propietarios de autobuses y camiones se encuentran, en la actualidad, con altas posibilidad de intervenir a su favor en las decisiones de políticas públicas, en materia de transporte, que deben tomar las autoridades respectivas.⁴¹

Las demandas que formulan los grupos de interés habitualmente están determinadas por el tipo de cultura dominante en una sociedad, formando parte de ella los valores, normas, creencias y pautas de comportamiento que se han impuesto durante largos períodos de tiempo. De esta manera, en algunas culturas será más dominante o se le dará mayor importancia al éxito económico, la búsqueda de la eficiencia, la regulación de las actividades bajo normas legales, etc. En otras culturas, como por ejemplo, las orientales se les podrán dar una mejor relevancia a la solidaridad, o la búsqueda del consenso para resolver los conflictos, o al respeto por la naturaleza.

Para poder ingresar las demandas al sistema político, junto con formar parte de la cultura dominante, deberían expresar necesidades públicas o colectivas. Esto quiere decir que los afectados o beneficiados por una decisión de autoridad pública son un número significativo de personas y no individuos favorecidos o perjudicados a título personal. También será importante que el grupo que formula la demanda pueda contar con el apoyo de otras organizaciones, que de esta manera podrá incrementar la fuerza para el logro de sus objetivos.

Normalmente no todas las demandas logran ingresar al sistema político, algunas se quedan en el camino y otras esperan condiciones más adecuadas o mejores apoyos. David Easton⁴², señala que las demandas, una vez que ingresan, permanecen en una especie de caja negra a la espera que las autoridades

⁴¹ Como sostiene Pasquino en la obra citada "un sindicato puede ser relativamente fuerte desde el punto de vista numérico y a pesar de ello escasamente representativo, en un sistema económico en el que la mayor parte de la fuerza de trabajo no está sindicada o está afiliada a muchos sindicatos pequeños", pág. 200.

⁴² Easton, David. Op. Cit., pág. 134.

públicas les den una repuesta. Utiliza las expresiones inglesas “input” y “output” para referirse a las demandas y respuestas, respectivamente. También utiliza la palabra “feedback”, que se puede traducir como retroalimentación, a la respuesta que puede dar origen a nuevas demandas.⁴³

4.- Conclusiones del capítulo.

De lo expuesto podemos concluir que la opción de considerar a los actores del sistema político, y en particular a los grupos de interés, para entender el poder como objeto de estudio de la ciencia política, abre enormes posibilidades a la investigación empírica. Tampoco debemos perder de vista que al considerar a los grupos de interés tenemos que analizarlos en su existencia como organizaciones formales, pero también estudiarlos como grupos informales. Ambos desempeñan papeles importantes en la toma de decisiones públicas.

A medida que se desarrolla una nación, tanto en lo político como en lo económico, tiende a crecer el poder y la importancia de los grupos de interés⁴⁴. Los trabajadores, los empresarios, los estudiantes, los consumidores, e inclusive las minorías étnicas, se organizan formalmente para influir en la política, pero no desaparecen los grupos informales, siendo muchas veces decisivos en las luchas que se libran por la formulación y la ejecución de las políticas, aún en los sistemas políticos más maduros.

⁴³ Según Julio Pinto en su libro *Introducción a la ciencia política*, Eudeba. Buenos Aires, 1995, a Easton “se le podría considerar el Talcott Parsons de la ciencia política: por su intención de desarrollar, como éste, una teoría general que sirviera de armazón conceptual a los estudios empíricos en su disciplina, y porque es asimismo notorio que, también como a Parsons, le preocupa analizar el equilibrio de los sistemas en un mundo en permanente cambio. La búsqueda de esta teoría general lleva a Easton a estudiar cuáles son los desarrollos fundamentales que caracterizan los procesos políticos. ¿Cómo hacen para persistir en un mundo en continuo cambio? La idea fuerza en la que se apoya es que los sistemas políticos persisten a través del cambio mediante un equilibrio dinámico: el feedback”, pág. 37.

⁴⁴ Roth, David y Wilson, Frank. Op. Cit., pág. 123.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO: GRUPOS DE INTERÉS, GRUPOS DE PRESIÓN Y *LOBBY*.

1.- Introducción al capítulo.

Por grupo de interés vamos a entender todas aquellas organizaciones que, teniendo su actividad total o parcialmente enfocada a la intervención en el sistema político, no pretenden conseguir el poder político, sino que pugnan por la obtención o creación de bienes públicos, producidos por instituciones públicas⁴⁵.

Es bastante común confundir, conceptualmente, a los grupos de interés como grupos de presión, al referirse a ellos de manera indistinta. El politólogo francés Jean Meynaud,⁴⁶ menciona que los grupos de interés pasan a convertirse en grupos de presión cuando actúan en el campo de la política y vuelven a su denominación de origen cuando dejan de relacionarse con las autoridades públicas.

Cuando el grupo de interés necesita resolver una demanda a través de la decisión y/o acción que debe tomar una autoridad pública, llámese Ministro; Subsecretario; Intendente; Embajador; Senador; Diputado; Alcalde o el propio Presidente de la República, significa que entró en el campo de la política.

En la práctica lo que también puede observarse es la existencia de grupos de interés que por largos períodos permanecen actuando en política y en consecuencia, sería más apropiado identificarlos como grupos de presión. En cambio habrá otros que de manera muy esporádica les tocará vincularse con las autoridades públicas y lo adecuado sería reconocerlos como grupos de interés.

⁴⁵ Caminal Badia, Miquel, op. cit., pág. 67.

⁴⁶ Meynaud, Jean. *Los Grupos de Presión*. Argentina, Editorial Eudeba, 1972, pág. 36.

El concepto de presión surge de los mecanismos legítimos que pueden utilizar los grupos de interés para convencer a las autoridades que sus demandas son las adecuadas.⁴⁷ En este punto se produce un divorcio conceptual en el sentido que, por un lado, el grupo de interés puede utilizar diferentes formas legales para obtener una respuesta satisfactoria a su demanda, pero a su vez, la autoridad no está dispuesta a admitir que las están presionando.⁴⁸

2.- Mecanismos de presión.

Los grupos de interés disponen de un conjunto de mecanismos legítimos de presión para lograr sus propósitos. Es un proceso acumulativo de etapas que se inicia con la persuasión y culmina con la acción directa.

2.1.- Persuasión.

Corresponde al intento que realiza el grupo para convencer a las autoridades sobre la validez de su demanda⁴⁹. Lo que se pretende, mediante este mecanismo, es informar a la autoridad de las razones o antecedentes que dispone para plantear su demanda. Esto se puede hacer mediante el envío de cartas, correos electrónicos o solicitando entrevistas con la autoridad respectiva. Esta podrá determinar si recibe a los dirigentes de la organización en forma personal o a través de un colaborador suyo. Obtenida la entrevista se pueden aportar mayores antecedentes, ya sea por escrito o de manera verbal. Otra alternativa es que la autoridad decida no recibir al grupo de interés.⁵⁰

⁴⁷ Meynaud, Jean, op. cit., pág. 98.

⁴⁸ No se puede desconocer que en la práctica existen mecanismos ilegítimos o inmorales a los que pueden recurrir los grupos de interés para lograr sus propósitos, tales como el soborno o “mordidas”, utilizados con alguna autoridad o la oferta de un trabajo bien remunerado, una vez que abandone su cargo público. Hay casos de amenaza de uso de la violencia contra la autoridad o con algún familiar cercano, como el secuestro, por ejemplo.

⁴⁹ Meynaud, Jean, op. cit., pág. 26.

⁵⁰ El responder en forma positiva, negativa o no dar respuesta alguna es una prerrogativa de la autoridad. Si la entrevista se materializa y se produce el diálogo, hay mayores posibilidades de persuasión; sólo mayores posibilidades, ya que igual la respuesta podría ser negativa o bien, dilatarse la decisión. Si el grupo de interés

En casi todos los sistemas políticos, los grupos de interés recurren a los sectores de la burocracia que administran las políticas públicas que los podrían afectar, ya sea de manera positiva o negativa.

En el primer caso para que la decisión efectivamente se tome y en el segundo para impedirlo. En México es bastante habitual la existencia de equipos asesores, tanto para Ministros; Subsecretarios o Jefes de Servicios, que tienen la responsabilidad de interpretar y recomendar cursos de acción. Las autoridades superiores derivan los temas a expertos para recibir de ellos opiniones fundadas, antes de acceder a dar una respuesta a los representantes de los grupos de interés que los visitan.⁵¹

Estos funcionarios podrían quedar con una mayor vulnerabilidad frente a los grupos de interés, porque la cooperación de los gobernados es necesaria para ser eficientes ante la mirada de sus superiores.

2.2.- Hacer pública la demanda.

El grupo comienza activar este segundo mecanismo de presión cuando la autoridad no recibe a los dirigentes o no lee los documentos presentados, como también si tras la entrevista la respuesta es negativa o insatisfactoria. Como en el intento de la persuasión lo más habitual es un manejo privado del tema entre las partes, romper el silencio tiene como finalidad que la opinión pública (otro actor en la formulación de demandas en el sistema político) se entere de lo que está ocurriendo y obtener apoyos de sectores hasta ese momento no involucrados. El grupo de interés debe lograr que los medios de comunicación de masas, como las radios, canales de televisión, diarios, revistas, den cabida a la demanda. Lo importante es convertir a los medios en aliados con el propósito de acceder a la

considera que obtuvo una respuesta positiva, lo prudente es no utilizar otros mecanismos de presión, ni siquiera antes o durante el contacto con la autoridad.

⁵¹ Lahera, Eugenio. *Manual de políticas públicas*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 69.

opinión pública. Si por el contrario éstos asumen una posición crítica frente a lo que solicita el grupo de interés, lo más probable es que se produzca un efecto negativo en la opinión pública y en el lugar de obtener apoyos, se pueden lograr rechazos.⁵²

No debemos olvidar que la opinión pública de las personas se encuentra fuertemente influenciada por los medios de comunicación de masas, y muy especialmente por la televisión que forma parte de lo que se ha dado en denominar la “industria cultural liviana”.⁵³ No pensemos que la actitud del ciudadano es un reflejo condicionado por el editorial de un diario, ello ocurre a través de la difusión de cierta imagen de los actores de la vida pública y de sus compromisos.⁵⁴

Para llegar a los medios de comunicación de masas el grupo de interés debe invitarlos a una conferencia de prensa o un evento, sobre la base de una temática que pueda ser atractiva para la opinión pública y donde pueda entregar la información de la forma más clara y completa posible.

Para hacer pública la demanda también se puede recurrir a desfiles callejeros, con pancartas o lienzos, siempre y cuando el grupo tenga una capacidad de movilización significativa. En las ciudades donde existen espacios públicos para esos propósitos, como el zócalo de la Ciudad de México, la rambla de Barcelona, el parque frente al Capitolio de Washington, las ventajas para dar a conocer las demandas van a ser mejores que en aquellos lugares donde se interrumpe el tráfico vehicular (afectando a terceros que tienen derecho a la libre circulación) y tienen que intervenir la policía para despejar la vía. Las formas de protestar también obedecen al tipo de cultura imperante en la sociedad.

⁵² Tironi, Eugenio y Sunkel Guillermo. *Modernización de las comunicaciones y democratización de la política*. En revista Estudios Públicos, No. 52, primavera 1993, pág. 145.

⁵³ Brunner, José Joaquín. *Un espejo trizado*. Santiago de Chile, FLACSO, 1988, pág. 103.

⁵⁴ Meynaud, Jean y Lancelot Alain. *Las actitudes políticas*. Buenos Aires, Eudeba, 1962, pág. 88.

Si el grupo de interés cuenta con los recursos necesarios puede utilizar, adicionalmente, otros medios para hacer pública la demanda. Uno de ellos son los llamados telefónicos con mensajes pregrabados, otros son la recolección de firmas puerta a puerta o instalando mesas en espacios públicos (El paseo de la Reforma en México ha sido bastante utilizado para este propósito). El correo electrónico se ha convertido en herramienta fundamental y en un muy poderoso mecanismo de presión.

2.3.- Amenazas.

La amenaza permite advertir a la autoridad que el grupo está dispuesto a seguir avanzando hasta obtener una respuesta positiva en su demanda. Las posibilidades que la amenaza sea percibida como un peligro real va a depender de la fuerza acumulada y de los apoyos recibidos durante la etapa de hacer pública la demanda por el grupo de interés. Se pueden producir situaciones de cooperación y alianza entre distintas organizaciones, incluso de aquellos que defienden intereses antagónicos, como empresarios y sindicatos unidos en demandas de ayuda económica por parte del gobierno.⁵⁵ También se puede observar el mismo fenómeno cuando dueños y trabajadores comparten la idea que su fuente laboral corre peligro si el Estado pretende convertirse en su propietario.

En otras ocasiones la amenaza puede provenir de otros sistemas políticos. Cuando un país le dice a otro que no le otorgará determinados créditos, algún tipo de ayuda económica o no se continuará con la entrega de repuestos militares, sino se cumplen determinadas demandas.

⁵⁵ García Cotarelo, Ramón y Paniagua Soto, Juan, Op. Cit., pág. 67.

En la política norteamericana los grupos de interés asociativos amenazan de manera frecuente con quitar apoyo financiero o electoral dependiendo de la actitud que un legislador adopte frente a un determinado proyecto de ley.⁵⁶ Esta etapa es la última instancia que le queda al grupo para negociar con las autoridades públicas un acuerdo sobre su demanda, el paso siguientes dar cumplimiento a las amenazas.

2.4.- Acción directa.

El grupo procede directamente a dar cumplimiento a sus amenazas, se agotaron las instancias indirectas para el logro de sus propósitos. En esta etapa ya no se recurre al apoyo de terceros y se procede a realizar acciones en que se usa el poder disponible. Lo más común es la paralización de actividades, la huelga y/o tomar las instalaciones físicas donde se desarrollan las labores habituales del grupo, de tal manera que impidan el curso normal de sus actividades.⁵⁷

A este último mecanismo de presión se le conoce en términos populares como “la prueba del gallito”, dos contenedores que hacen fuerza cada uno para su lado, y resulta ganador el que logra doblegar al otro. Después de la acción directa al grupo de interés no le queda nada más por hacer para lograr sus propósitos.

Los cuatro mecanismos de presión se van desarrollando en secuencia. Cada uno requiere su tiempo, pero el grupo de interés tiene más probabilidades de éxito que cuando se saltan etapas. Todos corresponden a procedimientos legales, abiertos, conocidos, reconocidos y aceptados culturalmente por aquellas sociedades en que impera un sistema político democrático y que aspira alcanzar la poliarquía, donde

⁵⁶ Almond, G. y Powell, B. Op. cit., pág. 89.

⁵⁷ Los estudiantes universitarios acostumbran a tomarse sus facultades, escuelas e inclusive las oficinas de a las autoridades superiores, como la del rector, para obtener una respuesta favorable a sus demandas.

la ciudadanía en palabras de Robert Dahl,⁵⁸ tiene posibilidades de un amplio debate público y puede lograr una alta participación política.

Si el grupo logró que su demanda recibiera una respuesta positiva por parte de la autoridad pública, utilizando cualquiera de los cuatro mecanismos de presión mencionados, el grupo debería dejar de ser de presión y volver a ser grupo de interés. El aspecto de Jean Meynaud⁵⁹ no visualizó, es lo que ocurre con aquellos grupos de interés que de manera más o menos sistemática o recurrente están formulando demandas y allí adquiere sentido llamarlos grupos de presión. En nuestra investigación vamos a demostrar que en México podemos encontrar grupos que corresponden identificarlos en ambas categorías.

3.- Origen de la idea de *lobby*.

Algunas fuentes sostienen que el término cabildeo se originó en la Inglaterra del siglo XVII, donde el intercambio de influencias entre los miembros del Parlamento, se llevaba a cabo en la planta baja (*lobby*)⁶⁰ de la Cámara de los Comunes.⁶¹ Para concurrir a sus oficinas y salas de reuniones, los parlamentarios eran abordados por diferentes ciudadanos que les solicitaban, en forma verbal o por escrito, la aprobación o el rechazo de los más variados asuntos.

⁵⁸ Dahl, Robert. Op. Cit., pág. 39.

⁵⁹ Meynaud, Jean. Op. Cit., pág. 77.

⁶⁰ La voz inglesa *Lobby*, se refiere al vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, etc. Distintas derivaciones del término *lobby* se han incorporado al español “*lobby*”, “*lobbies*”, “*lobby*”, “*lobbistya*”, “*loby*”, pero generalmente este vocablo anglosajón que significa “diálogo de pasillo”, es traducido al español como cabildeo, término que se utilizará en la presente investigación. *Nueva Enciclopedia Británica Macropaedia*, Volumen 17, pp. 446-447.

⁶¹ Franco Hijuelas, Claudia. *El cabildeo en Washington*, Foro Internacional. México, COLMEX, enero-marzo de 1998, p. 444.

Algunos de estos ciudadanos se fueron especializando en la forma de aproximarse a los parlamentarios y en la obtención de resultados positivos a sus demandas. La competencia adquirida hizo que algunos comenzaran a ofrecer sus servicios en forma remunerada, llegando a convertirse en verdaderos “profesionales del *lobby*.”⁶²

Mencionamos que los grupos de interés, cuando se ven obligados a utilizar mecanismos de presión para conseguir lo que desean, pueden tratar de acceder directamente con sus dirigentes para persuadir a la autoridad pública respectiva acerca de la importancia de su demanda. Otra posibilidad es que el grupo recurra a una persona que tenga más fácil acceso a la autoridad, por razones de amistad, influencia, o lo que sea, para que haga de puente o intermediario en el planteamiento de la demanda y en la obtención de un resultado favorable. Realiza una gestión de interés para el grupo. En cualquiera de las dos formas utilizadas, el procedimiento se le conoce como “hacer *lobby*”.

La palabra inglesa *lobby*, que tiene una traducción al español como “cabildeo”, sirve para identificar el proceso mediante el cual un grupo de interés recurre a los mecanismos de presión para lograr que las autoridades del poder ejecutivo, de un municipio, o los legisladores del congreso aprueben o rechacen una medida que favorece los intereses del grupo. De allí que podamos definir el *lobby* como la gestión de intereses privados en el ámbito de lo público.⁶³ Esta gestión de intereses la pueden realizar directamente los integrantes del grupo, dirigentes o asociados, como también indirectamente, recurriendo a un tercero, ya sea una persona o una empresa que se dedique profesionalmente al *lobby*.⁶⁴

⁶² Meynaud, Jean. Op. Cit., pág. 106.

⁶³ Sobre este punto existe un estudio sobre los actores políticos donde se analiza en paralelo el rol de los grupos de interés y los partidos políticos, publicado en el libro “Estudio comparativo de la política” de los autores Roth y Wilson.

⁶⁴ La gestión de intereses o *lobby* que realiza una persona fuera del grupo o una empresa de *lobbyistas*, generalmente es remunerada. En algunos casos puntuales podría no serlo, por ejemplo hacer *lobby* con un propósito altruista, por amistad o fuertes afinidades ideológicas.

La actividad del *lobby* es entendida, por quienes la practican, como la promoción, defensa o representación de intereses de un grupo, en relación con las decisiones que deben adoptar las autoridades públicas.⁶⁵ Ninguno de los tres grupos, autoridad y *lobbysta*, acepta y menos reconoce el empleo de mecanismos de presión. Es difícil encontrar alguien que admita públicamente que está presionando y menos aún, reconocer que la decisión que adoptó fue producto de las presiones que recibió.

Es desde la perspectiva de la ciencia política y del estudio del poder que podemos entender la gestión de intereses o *lobby* formando parte de la influencia que A ejerce sobre B para que B haga algo que no haría sin la intervención de A.⁶⁶ Para efectos de nuestra investigación, en el sistema político mexicano, se trata de influir desde lo privado a lo público sin que ninguno de los actores involucrados en la gestión de intereses reconozca su existencia.

También se considera al *lobby* o *cabildeo* como la práctica política que tiene entre sus fines el saber pactar, influir y convencer; siempre ligada a una negociación presente al interior de los trabajos legislativos. También se le define como la capacidad para alcanzar, mediante una estrategia específica, un cambio en un programa o proyecto gubernamental, o bien, influir en un actor con poder de decisión.

Dentro del lenguaje parlamentario, cabildeo se entiende como la acción de negociar o gestionar con habilidad, la decisión en la discusión de las leyes por medio de la persuasión a los legisladores para que se inclinen a favor de algún grupo de interés o de una estrategia específica. En este acto quedan de manifiesto la disciplina parlamentaria, la estructura de partidos y el sistema electoral de un país.

⁶⁵ Pasquino, Gianfranco. Op. Cit., pág. 65.

⁶⁶ Dahl, Robert. Op. Cit., pág. 67.

Entonces, el *cabildeo* es toda actividad que se lleve a cabo ante cualquier legislador, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.⁶⁷

La actividad del cabildeo, también es reconocible como una acción de presión especializada; lo que nos hace puntualizar el concepto de grupos de presión, que el Doctor Oscar Arias, asiduo estudioso en este tema, nos indica lo siguiente:

*“Los grupos de presión representan un fenómeno universal que con diversos matices, encontramos en todas las sociedades contemporáneas. No obstante,...son los factores económicos, sociales y políticos del régimen en que se insertan, lo que determinan en última instancia su formación y desarrollo”.*⁶⁸

Y agrega:

*<<En muchas ocasiones los grupos de interés no usan “presiones” para alcanzar sus cometidos y...muy frecuentemente, ciertas organizaciones que usan la “presión” no representan ningún “interés” económico y social, de conformidad con la ética utilitarista de Bentham, sino más bien una actitud ideológica>>... En infinidad de casos, dichos grupos se limitan a plantear una demanda sin amenaza alguna.*⁶⁹

Por lo anterior, debemos distinguir entre la actividad desarrollada por esos grupos de presión y el gestor de intereses o cabildero en el ámbito legislativo. El grupo asume el papel del mandante, que pretende impulsar un tema o agenda propia, mientras que el cabildero, en cuanto a profesional dedicado a auspiciar iniciativas por encargo resulta ser una especie de mandatario al servicio de su cliente, cuya tarea se cumple por medio de la influencia y la persuasión colocadas al servicio del interés ajeno.

⁶⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Diccionario de Términos Parlamentarios, 1997; así como artículos 298 y 299 del Reglamento del Senado; y, 263 Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁶⁸ Op. Cit., p. 19.

⁶⁹ Ibídem, p. 28.

En suma, en práctica parlamentaria, el término se refiere a la acción de negociar, convencer, informar o gestionar con habilidad y astucia para que los legisladores se inclinen a favor de algún grupo de interés específico en la discusión de leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde exista un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.

Sin embargo, para tener una mejor perspectiva de los diferentes tipos de cabildeo, enunciaremos los siguientes:

- El **cabildeo ejecutivo**. Es la acción realizada por el grupo de presión gubernamental o por las agencias especializadas del Poder Ejecutivo, que tiene como objetivo incidir en la toma de decisiones públicas, principalmente hacia el Congreso.
- El **cabildeo judicial**. Son las acciones ilícitas en los negocios judiciales perpetrada entre abogados litigantes y jueces del poder judicial, consiste en que ciertos licenciados en Derecho cabilderos acuden asiduamente a los Tribunales donde llevan algún caso, esto con el propósito de platicar con el juez que resolverá la Litis, para inducir el fallo a su favor.
- El **cabildeo profesional**. Es el tipo de cabildeo ejercido por profesionales autónomos, se trata de cabilderos independientes o integrados en una agencia profesional. Son contratados para representar los intereses de una organización a cambio de una remuneración generalmente económica. Estas agencias profesionales se identifican también como pseudo grupos de presión, porque hacen presión a favor de otros.

- El **cabildeo empresarial**. Es promovido por una empresa individual o por un grupo de empresas que persiguen un beneficio ya sea económico o fiscal. Concluimos que no necesariamente se esconde alguna anomalía en las distintas dependencias o establecimientos cabildeados, más bien se busca más oportunidades y mejores condiciones de vida.
- El **cabildeo legislativo**, explicado con anterioridad.

Algunos autores definen el cabildeo de la siguiente manera:

- Frank Farnel hace referencia a una actividad mediante la cual se interviene para influenciar directa o indirectamente la elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y de toda intervención o decisión de los poderes públicos.⁷⁰
- En palabras de Alonso Pelegrín, el concepto lobby, es una actividad ejercida por los lobbies para realizar presiones; tratar de convencer; neutralizar, modificar o influir en las decisiones tomadas por las autoridades públicas.⁷¹
- De acuerdo con, Bernadet, Bouchez y Pihier se entiende como el arte de interactuar con instancias políticas y administrativas para alcanzar un punto de inflexión de los proyectos legislativos, reglamentarios y leyes que permitan intervenir de manera positiva dentro de las instancias profesionales y empresas.⁷²

70 Xifra Jordi, Lobby. *Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000, 1998.

71 Idem, p. 23.

72 Bernadet, J-P., Bouchez, A. Pihier, S. *Precio del Marketing Político*. Francia, 1996.

- Para Vélez Barreiro, el *lobby* mantiene su etimología y origen dentro del pasillo de la *House of Commons Británica*, en el que los legisladores de esa institución se reunían con gente ajena a la misma que venía a demandar su voto a favor de sus intereses particulares *si bien* es un término del lenguaje inglés, no traducido al castellano; normalmente es utilizado dentro del área de los negocios.⁷³
- Norberto Bobbio define el cabildeo como el proceso por medio del cual los representantes elegidos de grupos de interés, actúan como intermediarios, para notificar a los legisladores sobre las esperanzas y puntos de interés de los grupos a los cuales dirigen, es decir, el cabildeo es sobre todo una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los tomadores de decisiones, por medio de representantes especializados.⁷⁴
- Jordi Xifra, menciona que el *lobby* es un proceso planificado donde se comunica el contenido informativo que predomina en el ámbito político de relaciones públicas, generado dentro de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación), o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo, social favorable y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado a los intereses representados.⁷⁵

⁷³ Vélez Barreiro, Marco. *La popularización del lenguaje español de la economía, la empresa y las finanzas*. E.O. da Coruña. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://perso.wanadoo.es/garoz/G6-Velez.pdf>. Consultado el 6 de septiembre de 2010.

⁷⁴ Bobbio, Norberto et al. *Diccionario de política*, 13ª edición. Ed. Siglo XXI, México, 2002.

⁷⁵ Ídem, p. 25

Si bien es cierto que dentro de la literatura especializada, existe una gran cantidad de definiciones de cabildeo, se pueden encontrar elementos en los que coinciden la mayoría de los autores, estos son:

- a) Actividad realizada por una persona o grupo.
- b) Representación de intereses.
- c) Influencia sobre las decisiones de una autoridad pública.
- d) Proceso de comunicación.
- e) Actividad de intervención mediática.

Con base en dichos puntos y tomándolos como fundamento, nosotros también damos una definición, misma que será usada de manera extensa en la presente investigación:

Proceso de comunicación que realiza una persona o un integrante elegido de algún grupo, que representando diversos intereses tienen como finalidad intervenir dentro del proceso de toma de decisiones de la autoridad pública, todo ello con el objetivo de hacer que se adhiera o rechace una legislación o determinada regulación. La influencia puede ser llevada directamente por los interesados o a través de terceros, quienes tendrán a cambio un beneficio o pago por dicha gestión.

En el entendido de que el término *lobby* o cabildeo es una técnica de comunicación para las organizaciones, las empresas o los particulares que afrontan situaciones en las que confluyen intereses contrapuestos y que dependen en su resolución de decisiones externas. La acción de *lobby* requiere de profesionales, de técnicas y de estrategias para un ejercicio eficaz.

Por ejemplo, derivado de la creciente preocupación pública y del Congreso por las acusaciones y condenas de los grupos de presión a ciertos funcionarios públicos a quienes se les ha sorprendido rendirse a dádivas, varios Congresos de diferentes países han adoptado paulatinamente leyes y reglamentos estrictos con el objeto de no desvirtuar la labor legislativa y la representación pública.

Entre algunos lineamientos generales de las diferentes normatividades, destacan las siguientes:

1. Definición de las actividades de los cabilderos.
2. Modalidades específicas respecto a la oferta y recepción de regalos y /o favores para los congresistas, diputados y legisladores.
3. Nuevas restricciones para aquellos ex parlamentarios que dejando el empleo se convierten en cabilderos profesionales.⁷⁶
4. Mayor control en los recursos destinados a los congresistas, diputados y legisladores con el objeto de que exista transparencia y rendición de cuentas en relación a los recursos destinados a su tarea parlamentaria.

Por otro lado, es menester señalar que la práctica del cabildeo más efectivo es la proporciona información confiable a los congresistas y sus asesores (también llamado *cabildeo institucional*). Ya que dicho cabildeo influye en las relaciones institucionales que tienen influencia en los grupos de interés, en las instituciones, sobre empresas y asociaciones.

Asimismo los cabilderos entienden que la confianza y la información es su más rico acervo, porque:

⁷⁶ Actualmente, se le conoce como “Puerta Giratoria” a la actividad que realizan algunos ex legisladores, a partir de su separación del cargo, cuando con pleno conocimiento de la situación y del tema que se trate, se dedican a cabildear intereses al interior de los congresos.

- a) Proporcionan a los legisladores la información de calidad necesaria para el análisis, y en su caso, la toma de decisiones.
- b) Tienen un continuo contacto formal e informal entre legisladores y funcionarios.
- c) Se recaban los puntos de vista y opiniones de los legisladores sobre asuntos de competencia de cada dependencia, para que, una vez captados, ponerlos a disposición de los que toman las decisiones.
- d) Saben que deben seguir con prontitud y eficacia el trabajo en las Comisiones Legislativas de las Cámaras de Diputados y Senadores.
- e) Son el canal de comunicación entre los legisladores para el desahogo de gestiones.
- f) Hacen un seguimiento permanente de las posiciones que adopten las distintas fracciones parlamentarias sobre temas económicos y financieros.

4.- Conclusión del capítulo.

Sin embargo, y de acuerdo con Bobbio,⁷⁷ algunas veces los cabilderos logran pasar por el Congreso medidas que sólo ayudan a unos cuantos, a expensas de la mayoría. Lo anterior se refuerza cuando las decisiones políticas o legislativas que supondrían un deber de hacerse con objetividad y basadas en el mérito, sin hacer referencia a obtener provechos o intereses personales, generalmente no son palpables en la realidad, siendo así, en estos casos se hace visible la conveniencia del ser humano y su interés propio.

Ya que el cabildeo busca influir sólo en los que se pretende y en ocasiones puede o no abarcar más de acuerdo a las habilidades y estrategias que se apliquen en la práctica. Siendo indispensable dentro de la práctica de cabildeo, contar con tribunales de cuentas, códigos de conducta y una amplia reglamentación para promover la ética en la vida pública.

⁷⁷ Bobbio Norberto. *El futuro de la Democracia*. Sexta impresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 65-78.

Lo anterior es indispensable, ya que en el cabildeo, el hombre siempre será cambiante, debido a que en la práctica los intereses propios y externos siempre son tangibles, es decir, pueden existir círculos de corrupción en los cuales los cabilderos y sus patrocinadores hacen uso de sobornos para lograr cierta meta u objetivo. Por ello, varios Estados de la Unión Americana como California, Louisiana, Arizona, Washington, Nevada, Alabama y Montana cuentan con estatutos que castigan el acto de ofrecer regalos o sobornos a legisladores con la intención de comprar su voto.⁷⁸

Aunado a lo anterior, tenemos que considerar que la realidad política del Estado Mexicano, producto de un incipiente proceso de democratización ha tenido que reinventar y rediseñar prácticas y formas de trabajo de los representantes en su relación con sus representados.

México ha implementado diversas formas y estructuras para mejorar la práctica del cabildeo y lo que de ella conlleva, como se hacía mención anteriormente con respecto al tema de los sobornos. Es importante destacar que esas implementaciones sólo se han dado a nivel estatal y no federal. Es decir que cada Estado tiene su propia manera de regular el cabildeo de una manera superflua sin tocar a fondo temas como el soborno y las estrategias utilizadas para desarrollar y generar el bien común.

Una vez teniendo una noción más clara y precisa respecto al concepto de cabildeo y sus efectos, es necesaria una revisión de su práctica en diferentes países del mundo que demuestren su efectividad, y por tanto respalden la urgencia de regular dicha práctica en todos los congresos del país.

⁷⁸ Revista de Derecho Puertorriqueño, Cabildeo: Derecho Constitucional o Subterfugio, Vol. 42, Año 2003, p. 48.

Para ello, se tomaron en cuenta prácticas realizadas en varios países. Entre dichos casos de estudio se encuentran los Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Escocia entre otros, cuyos antecedentes históricos y prácticas actuales en materia de *lobby*, nos permiten tener una postura diáfana respecto a la necesidad y alcance que pudiese llegar a tener en nuestro país.

CAPITULO III

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CABILDEO-LOBBY.

1.- Introducción al capítulo.

La apertura internacional de los Estados frente a Organismos internacionales así como ante la opinión pública, ha hecho que a nivel de percepción, la comparación entre lo que ocurre entre una nación y otra sean temas de interés diario, cuya implicación tiene por resultado comparar la situación actual de la calidad de los gobiernos.

De forma compleja se enlistan a nivel de política pública y de acciones de gobierno, los pros y contras de experiencias internacionales, lo que lleva a plantear la incorporación de experiencias exitosas a países con falencias en esas materias. La llegada de especialistas y consultores internacionales expertos en las más diversas temáticas arriban a los países que buscan mejoras con el afán de instalar copias o bien adecuar sus modelos a los cánones y exigencias de realidades en ocasiones completamente distintas, muchos son los casos de éxito, más aún los casos de fracaso ante tales iniciativas.

En el caso del cabildeo o lobby, no es la excepción para México, que llega tarde a la regulación de estas prácticas, ya sea por falta de información o bien por conveniencia y compromiso ante los intereses creados al interior de nuestro sistema político.

Nuestro principal referente de gobierno son los Estados Unidos de América, quienes con civilidad y buenas prácticas ejecutan el cabildeo – lobby desde tiempos ancestrales, derivando en su realidad cotidiana, como un instrumento regulado y adecuado al uso común de la ciudadanía.

Para México, la referencia previa es un caso de éxito por adecuar a nuestra realidad, buscar la regulación y aceptación de su práctica por nuestra clase política es el desafío.

No obstante, la forma de lograr este objetivo, se enriquece con la experiencia internacional de países con los cuales contamos en algunos casos más similitudes en sus éxitos y fracasos, que nos enseñan en ocasiones, el camino a andar para lograr la regulación del cabildeo en México.

2.- Antecedentes Internacionales del Cabildeo.

2.1.- Lobby en Estados Unidos de América.

Existe una alta probabilidad que el sistema político de los Estados Unidos sea heredero del invento inglés del *lobby*.⁷⁹ Por otra parte, hay quienes sostienen que no se trata de una herencia inglesa sino de una creación norteamericana. Así lo afirma Gabriel Guerra-Mondragón, quien fuera Embajador de los Estados Unidos en Chile entre 1994 y 1997.

Guerra Mondragón, en una conferencia⁸⁰ ofrecida, señaló lo siguiente: “El *lobby* surge en los Estados Unidos cuando empiezan las tensiones entre el Norte y el Sur por las leyes sobre la abolición de la esclavitud. Se denomina *lobby* porque esta actividad se inició en un hotel que aún existe en Washington y en ese establecimiento, ubicado cerca de la Casa Blanca, hay un gran *lobby* o vestíbulo, una antesala a los restaurantes y bares del hotel, que era frecuentado en las horas del almuerzo y cena tanto por funcionarios de gobierno, como por los parlamentarios. Allí se instalaban quienes deseaban abordar o contactar a alguna de esas autoridades para abogar, influir o presionar a favor de sus intereses.

⁷⁹ Pasquino, Gianfranco. Op. Cit., pág. 135.

⁸⁰ Guerra- Mondragón, Gabriel. Conferencia en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Agosto de 1997.

En 1808, se registró formalmente la palabra “lobby” como lo conocemos cabildeo, durante la Décima Legislatura del Congreso Norteamericano, luego en la década de 1830, se originó en Estados Unidos una acción que se puede establecer como los principios del cabildeo: cuando los representantes de grupos de interés solían reunirse en el vestíbulo del Congreso y de los edificios sede de las legislaturas locales, con el objeto de presentar a los congresistas sus propuestas o preocupaciones en relación a los asuntos públicos. Ya mucho después para 1876, se dio el primer intento de regular el cabildeo en el país.

Esto se desarrolló o se dio de la siguiente manera. Todos los cabilderos debían registrarse ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, pero lamentablemente no funcionó.

La práctica del *lobby* aumentó en los Estados Unidos a medida que el gobierno federal creció en tamaño, importancia e influencia, especialmente durante el gobierno del presidente Roosevelt. La consecuencia más evidente fue que se hizo necesaria la presencia de personas en Washington para defender intereses, ya que el Poder Ejecutivo estaba adoptando muchas decisiones y efectuando enormes gastos de dinero. Los legisladores tampoco quedaron al margen de estas actividades, ya que, eran cruciales para la aprobación de las asignaciones de fondos. En la década de los 50's se dictaron las primeras medidas destinadas a regular lo que se consideraba un abuso de poder de algunas personas que recibían dinero para presionar a favor o en contra de leyes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Al consolidarse Estados Unidos como un poder internacional de gran peso en el acontecer mundial, los gobierno extranjeros comienzan a contratar a personas o a firmas, como las oficinas de abogados, que antes cumplían sólo funciones legales, para realizar el trabajo de defender, resguardar, promover o influir a favor de sus intereses en Washington.

Algunos otros estudiosos dicen que el origen del término *lobby* data de la presidencia de Ulises S. Grant, (considerado héroe de la Guerra Civil, quien fue el 18º presidente norteamericano, entre los años de 1869 a 1877). Los *lobbyistas* en Estados Unidos generalmente apuntan al Senado, a la Casa de Representantes y a las legislaturas estatales. También suelen representar a sus clientes o grupos de interés ante el gobierno federal o los estatales, agencias gubernamentales e inclusive las cortes. A veces llegan a redactar leyes y se aseguran del sentido de la votación sobre otras.⁸¹

En Estados Unidos, el cabildeo es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas.

Primera Enmienda

*El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.*⁸²

Fue hasta 1946 cuando se creó la “Regulación Federal de Actividades de Cabildeo” en la cual se establecía estrictamente el registro obligatorio y un reporte trimestral de los gastos o temas económicos. Pero no fue sino hasta 1994 cuando se aprobó una iniciativa que impedía a los Congresistas recibir regalos o incentivos con motivo de realizar o llevar a cabo el cabildeo en el país.

⁸¹ En la calle K de Washington se encuentran las oficinas de muchas de las firmas de cabilderos. En julio de 2005, la revista Public Citizen publicó un reporte titulado “El viaje del Congreso a la calle K”, que analiza cientos de documentos de registro de *lobistas*; elaborados en cumplimiento de la Ley de Revelación de cabildeo y la Ley de Registro de Agentes extranjeros, que descubrió que desde 1998, el 43% de los 198 miembros del Congreso, dejaron el gobierno para integrarse al negocio del *lobby*.

⁸² Primera Enmienda Constitución Política de los Estados Unidos de América”, tomada de la dirección electrónica: www.archives.gov.

Desde 1963 existe una ley que exige una inscripción en el Departamento de Justicia norteamericano para cualquier institución nacional o extranjera que quiera utilizar los servicios de *lobbyistas* en Washington. Allí se registra el nombre del cliente y el dinero que paga mensualmente, información que es pública, lo cual garantiza transparencia. Adicionalmente, los *lobbyistas* deben dejar constancia de todas las reuniones que tengan con parlamentarios, registrando la materia tratada y la fecha. En el caso de los contactos con los funcionarios del Poder Ejecutivo, la información solicitada es aún más rigurosa.⁸³

En 1995 se publicó la Ley de Divulgación de Cabildeos⁸⁴ (*Lobby Disclosure Act of 1995*), reemplazando la legislación anterior sobre la materia. En esta ley se definen las actividades que se entienden como de *lobby* y aquellas que no corresponden. Se establece un registro donde queda constancia acerca de quiénes se dedican al *lobby* y la obligación de informar cada cierto tiempo de las actividades que los *lobbyistas* realizan.⁸⁵

La intención era asegurar una representación responsable de cabilderos, aclarar y rellenar las lagunas de la antigua ley, y cerciorarse de que hubiese una publicación efectiva de los esfuerzos del cabildeo para aumentar la confianza pública en la integridad del gobierno.

En dicha ley se contempla el registro estricto y requisitos de información de todos los grupos de presión profesionales que buscan influir en cualquiera de los miembros del Congreso. Aunado a los requisitos de divulgación también están los

⁸³ Hula, Kevin. *Cabildeo, Lobby*. México, Limusa, 2002, pág. 67.

⁸⁴ La ley de Divulgación de Cabildeo de 1995, fue una legislación encaminada a lograr un nivel de rendición de cuentas a las prácticas de cabildeo federal en los Estados Unidos. La ley fue modificada sustancialmente por el Liderazgo Honesto y Gobierno Transparente, Ley de 2007. Según las disposiciones que entraron en vigor el 1 de enero de 2006, los grupos de presión están obligados a registrarse ante el Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado. Cualquier persona por no cumplir tal disposición se castiga con una multa civil de hasta 50 mil dólares.

⁸⁵ Hula, Kevin. Op. Cit., pág. 98.

mecanismos de ejecución y las sanciones penales por incumplimiento de los requisitos de información.⁸⁶

La Ley para la Transparencia en el Cabildeo (*Lobby Disclosure Act*), sufrió una modificación importante en el año de 1998. Esta Ley establece varias definiciones que son importantes, como profesional del cabildeo, actividades de cabildeo y que los contactos para cabildear es toda comunicación oral escrita o electrónica con funcionarios.

Asimismo en la *Lobby Disclosure Act*, se incluye el término “profesional del cabildeo”, y se establece que el intercambio de información realizado durante el cabildeo deberá ser registrado y de carácter público; y, las organizaciones que utilicen cabilderos deben registrarse ante la Cámara, si sus gastos en el proceso de cabildeo exceden los 11,500 dólares trimestrales y las empresas de cabildeo, deben registrarse si su gasto dedicado es mayor a 3,000 dólares. Siendo así que esta norma estima que un cabildero profesional, es quien dedique el 20% de su tiempo a dicha actividad.⁸⁷

Por otro lado, la Ley que rige el sistema estadounidense refiere una serie de disposiciones tratando de mantener un grado de transparencia en las actividades de los grupos de presión. Los casos más relevantes y añejos de *Lobby*, han ocurrido con nuestro vecino del norte, cuyas opiniones han reconocido que esta actividad permite que sus voces influyan en el gobierno, así como también sea motivo de corrupción, tráfico de influencias y prácticas de favoritismo en general.⁸⁸

⁸⁶ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Gomina Herrera. *El Lobby en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 25-30.

⁸⁷ (s.f.). Recuperado el 16 de enero de 2014, de

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3024272_20131022_1382450448.pdf

⁸⁸ Entre algunos casos de escándalo producto de la influencia de cabilderos en el Congreso Norteamericano, se conoce el del año de 1857, por la Ley de Ferrocarriles del Pacífico; en 1872 por el *Credit Mobilier*, el de 1906 por corrupción en el Senado; en 1913 por la influencia en tarifas por parte de la Asociación Nacional de Fabricantes; en 1962 el Senador Bobby Baker por aceptar favores de cabilderos; en 1990 por darse a conocer contribuciones millonarias a campañas políticas de senadores. Ver *Quórum legislativo*, Número 85, 2006, pp. 175-176.

La experiencia americana nos demuestra que la mayoría de los llamados *lobistas* son fundamentalmente ex legisladores, gremios integrantes de los medios de comunicación, profesionistas, y algunos intelectuales.⁸⁹ El *lobby* en el Congreso Americano, resulta ser toda una fuente de poder económico, en el cual se manejan intereses de miles y hasta millones de dólares. En donde la influencia de los grupos de presión ha llegado a una considerable dimensión, utilizando sus respectivas posibilidades económicas y estrategias.

Es importante destacar que el cabildeo es el tercer negocio más grande de la capital norteamericana, después de las actividades gubernamentales y el turismo.⁹⁰ Ya que a través de esta actividad se permite el manejo de la economía de una manera en la que se buscan los intereses propios para un bien propio o un bien común. De esta manera se permite mayor trabajo y capacidad de desarrollar estrategias conforme a los objetivos y metas de quien aplica el cabildeo.

Existen centenares de grupos de interés, de la más variada naturaleza, radicados en Washington que practican *lobby*. Jeffrey Berry, cientista político de la Universidad de Princeton, publicó el libro "*Lobby for the people*",⁹¹ donde presentó los resultados de la investigación realizada a 83 grupos de interés público.⁹²

La información fue recolectada a través de entrevistas realizadas a los dirigentes de las organizaciones. En cada caso solicitó información adicional contenida en varias cartas, revistas institucionales, artículos publicados en la prensa, informes, memorándums, solicitudes, volantes. Paralelamente intervino como observador participante, compartiendo los logros y frustraciones de varios grupos.

⁸⁹ Ver página electrónica: <http://www.opensecrets.org/lobby/>; consultada el 21 de enero de 2014.

⁹⁰ González Gutiérrez, Carlos. México en el Congreso de Estados Unidos", Quórum Legislativo. Número 88, Octubre- Diciembre, p. 236.

⁹¹ Berry, Jeffrey. *Lobby for the people*. New Jersey, Princeton University Press, 1977, pág. 106.

⁹² Entre ellos figuraba la Liga Nacional de Consumidores, Federación Nacional de Vida Silvestre, Liga de Mujeres Votantes, Consejo Nacional de Iglesias, Centro para la Seguridad en el Automóvil, Defensores de la Vida Silvestre, Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales, Consejo Nacional para Abolir la Bebida, Pesca Ilimitada de la Trucha, Crecimiento Cero de la Población, Club Sierra, Amigos de la Tierra, Unión Conservadora Americana, Unión de Abstinencia de Mujeres Cristianas.

Como notamos, el *lobby* se encuentra plenamente incorporado en el sistema político norteamericano. Ha sido la oportunidad para miles de grupos de interés de acceder a los centros de toma de decisiones, en especial al Congreso, donde los legisladores han podido tener información especializada en temas complejos. En las últimas cuatro décadas, el universo de los grupos de interés ha tenido importantes cambios, en especial sobre la variedad de actividades que son capaces de desplegar en Washington. El número de organizaciones de este tipo ha pasado de cinco mil en 1995, a más de 23 mil al finalizar el siglo XX.⁹³

El mayor incremento se ha concentrado, de preferencia, en grupos que articular intereses para representar a los consumidores, las causas ambientales y el bienestar social. También se ha notado un crecimiento de aquellas organizaciones que cuentan con una agenda de política exterior, de comercio y negocios.

En los últimos años se observan en los Estados Unidos estrategias de coalición entre los grupos de interés, que tienen como propósito conciliar posiciones virtualmente alejadas, antes que ellas lleguen a los órganos legislativos. Es lo que se ha denominado “cabildeo a través de la formación de alianzas.”⁹⁴

En un estudio sobre la “Industria federal del cabildeo”, hecho público en Washington el 7 de abril del 2005, el Centro para la Integridad Pública (CPI), el cual tiene como misión servir a la democracia mediante la transparencia y revelación de los abusos del poder, la corrupción, traiciones de la confianza de poderosas instituciones públicas y privadas en los Estados Unidos de América.

⁹³ Hula, Kevin. Op. Cit., pág. 78.

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 85.

Este centro, reportó que los cabilderos gastaron cerca de 13 mil millones de dólares en los últimos seis años (1998-2004), para influir sobre miembros del Congreso y funcionarios federales sobre diversa legislación y regulaciones.⁹⁵ Lo cual es alarmante si se analiza desde el punto de vista del beneficio económico que surgirá de las estrategias utilizadas, pero así también el gasto económico que implican los intereses.

Aunque durante mucho tiempo la opinión pública y los medios de comunicación se han enfocado al financiamiento de las campañas como clave para fincar responsabilidades a funcionarios y legisladores federales, los reportes Estadounidenses muestran que desde 1998 el monto gastado para influir en las actividades de los legisladores federales ha duplicado el monto gastado para elegirlos.

También se encontró en el CPI que cerca de 250 ex congresistas y ex directores de agencias gubernamentales son cabilderos activos y más de 2 mil cabilderos trabajaron en posiciones gubernamentales de importancia. Hay un gran incentivo financiero para moverse de un campo a otro. Toda vez que dichos cabilderos tienen la ventaja de utilizar las relaciones públicas que hicieron en el momento en que ocuparon dichos cargos.

El reporte muestra que el sistema federal de registro y difusión está en situación crítica: 49 de las 50 más grandes firmas de cabildeo han omitido entregar una o más de las formas de control de datos en los últimos 6 años. A nivel general, 20% de todas las compañías cabilderas registradas omitió entregar uno de esos formatos de información.

⁹⁵ El Centro para la Integridad Pública se dedica a producir periodismo de investigación original sobre importantes asuntos de interés público para transparentar las acciones de las diferentes instituciones públicas y privadas del país.

Alrededor de 14 mil documentos que debieron ser entregados faltan en los archivos y casi 300 compañías e individuos cabildaron sin registro; más de 2 mil registros iniciales fueron realizados extemporáneamente, 210 firmas de 250 firmas más importantes omitieron entregar uno o más documentos requeridos y en más de 2 mil casos, los cabilderos nunca entregan los documentos finales requeridos al terminar un asunto. Estas acciones podrían ser la presunción inequívoca de que una ley no puede regular la práctica del cabildeo aunque se expida. Ya que en la práctica en muchas ocasiones no se lleva a cabo lo que está escrito o se modifica conforme a la conveniencia de los que la practican. Es necesario que lo que está plasmado en papel, o escrito en la ley adquiera formas más eficaces y persistentes en las cuales se vigile que se lleve a cabo lo expresamente permitido por la ley.

No obstante, en 2004, la prensa escribió 10 veces más reportajes sobre financiamiento de campañas, que sobre cabildeo; esa falta de atención del público y de la prensa ha hecho posible para los cabilderos llevar a cabo actividades sigilosas que han impactado a la democracia americana, sin constituir focos de atención de la ciudadanía.⁹⁶

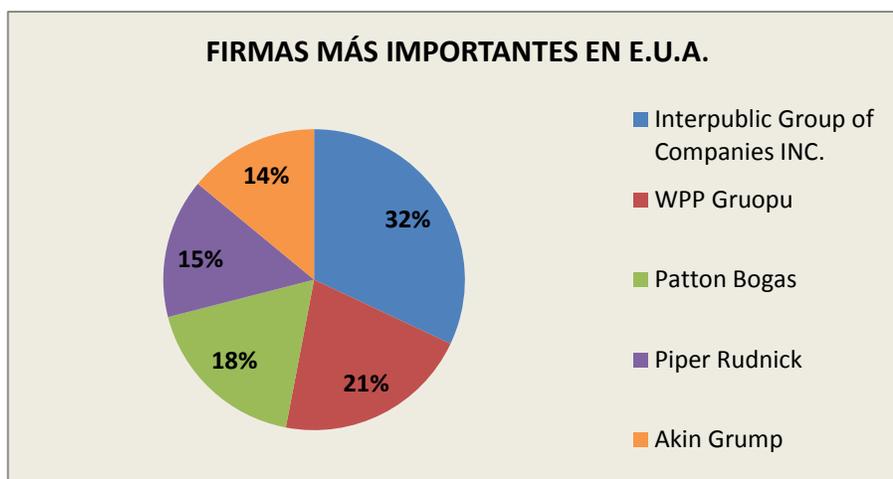
El Centro construyó una extensa base de datos que incluye el nombre de todos los cabilderos registrados, el nombre de los principales clientes; los temas y asuntos cabildados; las agencias gubernamentales que han sido cabildadas y los funcionarios públicos que se han convertido en cabilderos. Esa información (que es pública y gratuita), tiene datos que difícilmente son accesibles a través de otras fuentes como la oficina de registros públicos del Senado.

En la gráfica 1, se observa claramente el impacto y la derrama económica, que la actividad del cabildeo representa para algunas firmas o despachos. De acuerdo con información tomada del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones

⁹⁶ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Quórum Legislativo, Número 85, Abril-Junio de 2006, p.175.

Parlamentarias,⁹⁷ solamente las cinco firmas más importantes de cabildeo en Estados Unidos facturaron durante el año 2005, un monto total de 825 millones de dólares, la firma *Interpublic Group of Companies*, fue la que más facturó con 265 millones de dólares, lo que representa el 32% del total.

**GRÁFICA 1 y CUADRO 1
LAS CINCO FIRMAS MÁS IMPORTANTES DEL CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.⁹⁸**



El monto total es de 825 millones de dólares.

Facturación de las principales empresas de lobby EUA 2012	
COMPAÑÍA	MONTO FACTURADO (millones de dólares)
<i>Interpublic Group of Companies INC.</i>	265
<i>WPP Group plc.</i>	170
<i>Patton Bogas</i>	145
<i>Piper Rudnick</i>	125
<i>Akin Grump</i>	120

Por otro lado, en el mismo reporte se muestra cuáles son las instituciones o agencias a quienes recurren con mayor frecuencia los cabilderos, entre las cuales

⁹⁷ *Ibíd*em, pp. 201-211.

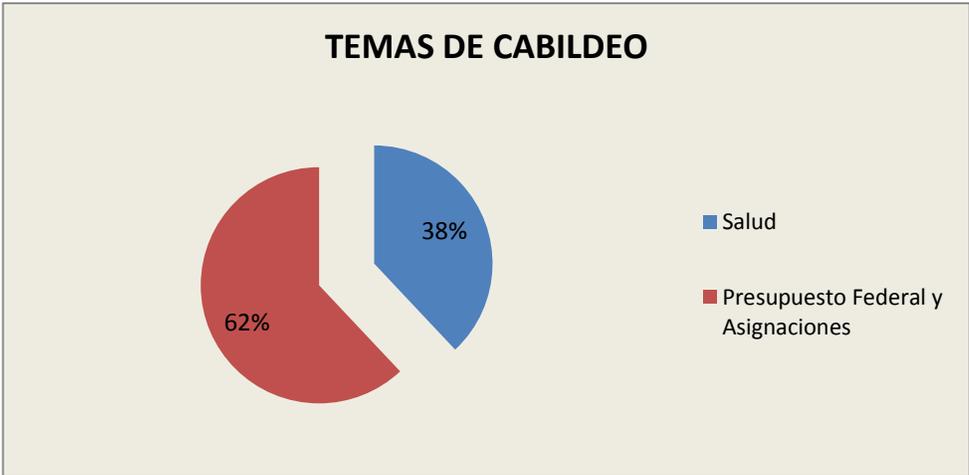
⁹⁸ Ver más en: <http://www.esglobal.org/cinco-de-los-lobbies-mas-poderosos/> consultado el 22 de Febrero de 2012.

encontramos la Casa de Representantes, el Senado, el Departamento de Defensa, los Servicios de Salud y Humanos, el Departamento de Comercio, el Departamento del Tesoro, el Departamento del Transporte y la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, Oficina de la Casa Blanca y el Departamento de Agricultura.

Esto refleja la gran influencia que estos grupos poseen y la responsabilidad que tienen con la sociedad de garantizar los servicios que brindan y por consecuencia la necesidad de realizar acuerdos así como escuchar a los cabilderos que se les presentan.

Por otro lado, los dos temas principales que se cabildean, son los que se muestran en la gráfica 2.

**GRÁFICA 2
PRINCIPALES TEMAS CABILDEADOS EN E.U.A.**



Fuente: Elaboración propia, con información el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del año 2008 – 2014.

Asimismo, para algunas empresas mexicanas cuyas actividades dependen en gran medida de las disposiciones jurídicas que son aprobadas por el Congreso Estadounidense, se expone la imperiosa necesidad de apoyarse de despachos especializados que “negocien” sus intereses con los congresistas americanos. Por

ejemplo, con la intención de influir en la elaboración y aprobación de leyes en Estados Unidos que atañen sus intereses, 20 empresas mexicanas contrataron 17 firmas de cabildeo en ese país.

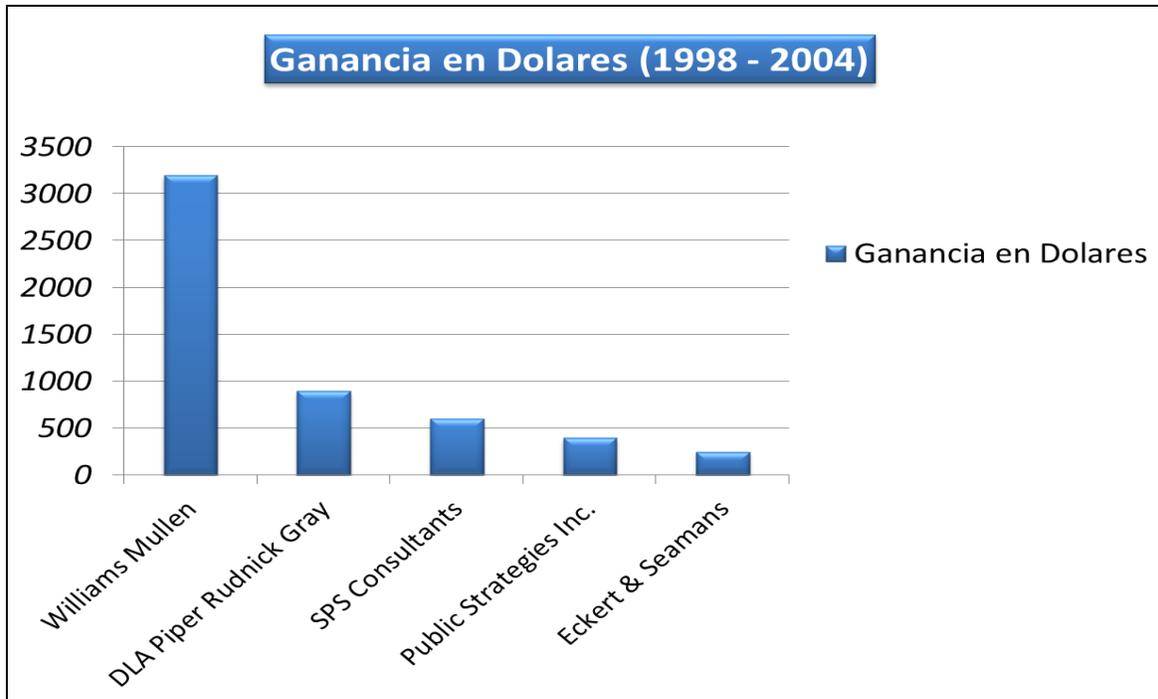
La Oficina de Estadísticas Públicas (OEP) del Senado estadounidense, reportó que entre los años de 1998 al año 2004, las empresas mexicanas gastaron aproximadamente 6 millones 331 mil 500 dólares en cabildeo ante el Congreso y dependencias del gobierno federal estadounidense.

Estos datos implican la responsabilidad que tienen ambas economías y el reflejo que surge de las acciones dentro de ellas, como son en el caso de las empresas y los cabilderos. Todos los actos repercuten ya sea en la sociedad, en los desarrollos y avances o en las propias economías. Cabe recalcar que el caso entre Estados Unidos y México no es la excepción.

De las empresas pertenecientes a los más de 150 países que contratan cabilderos en Estados Unidos, las de México ocupan el décimo lugar, según la Jefatura de Proyecto de Vigilancia al Cabildeo del Centro para la Integridad Pública. Lo que implica que México va en avance en el tema del cabildeo, que toma como ejemplo un país en el que se inició el proceso del cabildeo y en el cual sus antecedentes ofrecen mucho como ejemplos y mejoras para poder regular el cabildeo en otros países como en México. Es importante destacar que México se auxilia de la misma manera en que Estados Unidos se beneficia en el tema del cabildeo.

La gráfica 3, muestra el gasto erogado por las empresas mexicanas en servicios de firmas para sus intereses y el gasto erogado por éstas.

GRÁFICA 3
COMPAÑÍAS MEXICANAS QUE GASTAN EN ASESORÍA DE CABILDEO EN E.U.A.



Fuente: Elaboración propia, con información el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, 1998 – 2004.

De igual forma, en el cuadro 2 se señalan algunas de las empresas mexicanas que cabildean en el Congreso de Estados Unidos y de las inversiones que reportan durante los últimos años relativo a la inversión que hacen para que sus intereses no se vean mermados con nuevas disposiciones jurídico-administrativas, ya sea por congresistas o por titulares de las dependencias estadounidenses.

CUADRO 2
EMPRESAS MEXICANAS E INVERSIONES (DÓLARES) EN CABILDEO EN
E.U.A.

AÑO	2003	2004	DE 1998 A 2004
1.- Cemex Central, S.A. de C.V.	212,500	150,000	1,402,500 dls.
2.- Cámara Nacional de las Industrias Azucareras y Alcohólera	174,000	168,000	1,113,000 dls.
3.- Cámara Nacional de Industrias Pesquera y Acuícola			1,020,000 dls.
4.- Transportación Marítimas Mexicanas			720,000 dls.
5.- Apeam/Jesús Méndez	80,000	160,000	524,000 dls.
6.- Vektra Corp of Montenegro			300,000 dls.
7.- Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.	100,000		260,000 dls.
8.- Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V.			160,000 dls.
9.- Canaintex	80,000	80,000	80,000 dls.
10.- Banorte Casa de Bolsa	10,000	10,000	132,000 dls.
11.- Grupo Financiero Banorte			120,000 dls.
12.- <i>National Association of Foster Grandparent Directors.</i>	20,000	40,000	100,000 dls.
13.- Grupo Maseca, S.A. (Gruma)			80,000 dls.
14.- Corporación de Exportaciones Mexicanas, S.A. de C.V. & <i>Marvin Roy Feldman</i>			80,000 dls.
15.- Pmi Norteamérica, S.A. de C.V.	40,000	40,000	80,000 dls.
16.- Aeroméxico	40,000	10,000	10,000 dls.
17.- Grupo Salinas	40,000	10,000	10,000 dls.
18.- Melones Internacionales, S.A. de C.V.	10,000	10,000	10,000 dls.
19.- Petróleos Mexicanos (PEMEX)	10,000	10,000	10,000 dls.
20.- Servicios Corporativos Cintra, S.A. de C.V.			10,000 dls.

Fuente: Elaboración propia, con información del Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados⁹⁹, de 1998 a 2004.

La regulación del cabildeo en Estados Unidos se encuentra correctamente ordenada y argumentada, con lo que se puede reflejar que las acciones del cabildeo que se realizan en dicho país son y se toman como ejemplo hacia los demás países que tratan de implementar una legislación en el tema del cabildeo.

⁹⁹ Todas las cantidades presentadas en el presente cuadro son en unidad monetaria dólar americano (US\$).

Es importante destacar que el cabildeo es la capacidad para alcanzar, mediante una estrategia específica, un cambio o una influencia en un programa o proyecto gubernamental o en un actor o sujeto que tenga el poder de decisión. Objeto que logra Estados Unidos en todo momento con la correcta aplicación de habilidades y estrategias desempeñadas por los cabilderos.

Si bien es cierto, que si bien el cabildeo se ve ante algunos como una posible figura de corrupción, también es benéfico para todo aquel que tiene relación alguna con ella. Desde quien la aplica, a quién se le es aplicado y como consecuencia a quienes les beneficiará posteriormente.

2.2.- Lobby en Canadá.

En el año 1965 se presentaron los primeros actos legislativos por impulsar las decisiones federales a ser más transparentes o que la transparencia se hiciera posible y visible, pero fue hasta el año 1985, cuando Canadá promueve su Ley de Registro de Cabilderos. La ley: "*Lobby Registration Act*".

Ante los impulsos por querer eliminar los filtros en la información y hacerla transparente, permitieron que se creara la ley del cabildeo y los objetivos eran claros y estaban bien planteados. En suma a la legislación federal, varios lugares en Canadá han implementado la legislación del *lobby*. Algunos territorios más pequeños dentro de Canadá están considerando o ya tienen la legislación del *Lobby*.¹⁰⁰ Es importante destacar que en Canadá, la norma legal que regula el cabildeo desde 1985, se basa en cuatro principios básicos, que son los siguientes:

1. Libre acceso al gobierno;
2. La actividad de cabildeo público es legítima;

¹⁰⁰ Ver página electrónica: <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00544.html>; revisado el 16 de enero de 2014.

3. Es deseable que quienes ostentan cargos públicos y la ciudadanía puedan saber quién está intentando influir sobre el gobierno;
4. La existencia de un sistema de registro de los cabilderos profesionales, no puede impedir el libre y abierto acceso al gobierno.¹⁰¹ Estos principios destacan la posibilidad de hacer el gobierno Canadiense más transparente y con mayor beneficio para sus ciudadanos.

Es importante reconocer que en Canadá existen dos categorías importantes del Cabildeo o del “*Lobby*”:

1. *Consultant Lobby*: Son los empleados autónomos o que trabajan para compañías que se especializan en relaciones del gobierno, la ley y consejos y consultas estratégicas.
2. *In- House- Lobby*: estos son los que son pagados por las empresas y trabajadores de grandes corporaciones.

Asimismo se deben registrar los que realicen la acción y actualmente en Canadá, el cabildeo está siendo revisado por el Parlamento.

Se utilizó un enfoque similar al que manejaba Estados Unidos para la regulación del cabildeo, en el gobierno Canadiense, de conformidad con la Ley de Registro de 1985, que pasaría a denominarse “Ley de los Grupos Presión”.

De conformidad con el “*Lobby Act*”, Ley de *Lobby* en Canadá, en su capítulo 10.2,¹⁰² que trata sobre Los códigos de conducta de los cabilderos, se establece que los cabilderos deberán seguir un régimen de conducta establecido por la *House of Commons* en el cual se reglamenta los grupos de interés y las prácticas realizadas por los cabilderos.

¹⁰¹ Ver página electrónica: <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00544.html>, consultado el 17 de enero de 2014.

¹⁰² Ver Justice Laws Website, en <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-8.html#h-16>; consultado el 21 de enero de 2014.

Ante dicha normatividad y cumplimiento que regula el cabildeo en Canadá, se realiza a través de la existencia de un Comisionado de grupos de presión, que es independiente del Parlamento. Hay una ley de cinco años de prohibición para cabildear a quienes hayan sido titulares de cargos públicos (incluidos ministros y altos funcionarios públicos). En el marco del conflicto de intereses y post empleo, el Código observa que los titulares de cargos públicos, los ministros y altos funcionarios del gobierno, les está permanentemente prohibido cabildear o participar en grupos de presión o actividades de promoción de particulares.

Las decisiones políticas adoptadas para establecer en territorio canadiense el registro de los cabilderos o *lobbyistas* a finales de la década de los años ochenta, de conformidad con la información suministrada en el año 2003 por el *Toronto Inquiry*, estuvieron relacionadas con la voluntad política del gobierno de adoptar los principios éticos, para conducir los procesos administrativos, orientados hacia la formulación y la ejecución de políticas públicas.¹⁰³

Esas iniciativas éticas se iniciaron en Canadá a principios de los años setenta, en respuesta a ciertos escándalos ocurridos en la política gubernamental. El registro de los cabilderos constituyó una decisión fundamental a fin de dar transparencia al proceso de *lobby* en Canadá, que constituye un continuo desafío ético y como tal requiere la participación adecuada de todos los actores involucrados en el proceso del cabildeo político. Todas esas acciones son ejecutadas legalmente porque existe un sistema de registro de cabilderos, que contempla el tipo de negociación que se está llevando a cabo, la empresa que lo lleva y el cliente que representa.

El elemento ético aparece también en el proceso porque las negociaciones se realizan mediante el seguimiento de un código de conducta, los comportamientos a seguir son claramente expresados en ese código y pueden ser observados con claridad en la práctica profesional, de tal manera que se genera un ambiente

¹⁰³ Ver página electrónica: www.toronto.ca/inquiry; consultado el 29 de noviembre de 2010.

propicio para dar paso a la honestidad que se requiere en el proceso y así se pueden contrarrestar las posibles desviaciones hacia la corrupción.¹⁰⁴

En Canadá existen grupos de presión, la mayoría de los cuales proponen y protegen intereses particulares. Ellos incluyen organizaciones profesionales como por ejemplo *Canadian Medical Association*, *Canadian Banker's Association* y *Canadian Manufacturers Association*, sindicatos, grupos de pequeñas empresas, grupos religiosos, grupos de cultura y lengua y un gran número de organizaciones comunitarias y vecinales. Entre los más poderosos y bien organizados grupos de presión existentes en la actualidad, se encuentran aquellos establecidos por las mujeres para tratar asuntos que aseguren la igualdad de la mujer en la sociedad.

Algunos ejemplos de estos grupos son la *National Council of Women of Canada*,¹⁰⁵ *Canadian Advisory Council on the Status of Women*, *Equal Voice*, *National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada*. Dentro del sistema político canadiense la definición del *lobby* ha sido claramente establecida, supone comunicación entre individuos que reciben pagos por intentar influir en las decisiones gubernamentales a través de funcionarios públicos.

La práctica incluye organizar reuniones con funcionarios públicos, intentar influir en las propuestas, proyectos de leyes, resoluciones, regulaciones, políticas, programas, concesión de premios o contribuciones u otros beneficios financieros y

¹⁰⁴ La práctica de corrupción es una expresión que se ha utilizado en casos con funciones tan disímiles que cada quien entiende algo distinto. La corrupción viene definida como soborno o peculado. Es la acción y el efecto de corromper; es sinónimo de abuso, desorden, cohecho, seducción, depravación, perversión y desmoralización. Superando tales acepciones y aplicado al campo político y para efectos didácticos, decimos que corrupción es intercambio y uso ilegítimo, premeditado y voluntario, de atribuciones y funciones de un cargo público para obtener bilateralmente beneficios concretos no necesariamente materiales o económicos) en detrimento del "interés general" que hacen aumentar el poder político o el poder económico de los actores ejecutantes, en contravención de los objetivos últimos de las disposiciones legales o por la alteración de los medios para llegar a esos objetivos. Consultar El idealista pedante. *La corrupción administrativa en México*. México, Ed. FCPyS, p. 7.

¹⁰⁵ Ver página electrónica: <http://www.ncwc.ca/>; consultada el 16 de enero de 2014.

concesiones de contratos.¹⁰⁶ Particularmente en Canadá se ven reflejadas las acciones que derivan del cabildeo en distintos ámbitos, ya sean en la política, en las empresas y en la propia sociedad como consecuencia de las actividades desempeñadas por los cabilderos.

El cabildeo ha venido alcanzando un desarrollo amplio en Canadá debido a la complejidad del sector público. El gobierno incentiva y promueve la creación de asociaciones que contribuyen con la representación y articulación de intereses y de esta manera, se podría afirmar que el trabajo de las empresas- encargadas de facilitar las relaciones del gobierno con sus clientes- puede incidir directamente en la adecuada práctica de la formulación de políticas públicas, debido al conocimiento y a la experiencia que esos empresarios tienen respecto algún tema.

El trabajo interactivo de los cabilderos o *lobbyistas* se complementa con el de los medios de comunicación, porque muchas veces éstos se encargan de informar a la sociedad sobre los resultados derivados de la información y de las nuevas disposiciones legales y políticas que el gobierno canadiense acuerda. Otras veces, los mismos medios se encargan de informar sobre las irregularidades que pudieran existir en las negociaciones.

Asimismo, los medios cuentan con diferentes opiniones para completar el impacto de la información en el público. En esta segunda situación, la función de los medios cambia porque se encamina a ejercer presión sobre el gobierno a través de las denuncias que colocan a los actores políticos en desventaja. La manera en como los medios evalúan a los políticos es relevante, para despertar sentimientos de consenso o conflicto.

¹⁰⁶ Ver página electrónica: <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00544.html>; consultada el 21 de enero de 2014.

El gobierno canadiense demanda a los cabilderos y sus empresas un comportamiento ético. Los grupos institucionales proyectan una imagen que aspira a cumplir con ciertos principios y reglas en sus relaciones con el gobierno y sus clientes, y mientras tanto los ciudadanos esperan que el trabajo de los cabilderos responda a conductas éticas, prefiriendo mayor información sobre la labor que ellos efectúan, porque consideran incompleta la información demandada por el gobierno, cuando los cabilderos se registran de conformidad con el *Lobby Registration Act*.

El cual permite llevar y establecer por parte del gobierno un mayor control sobre el tema del cabildeo. Ya que es importante que se tenga certeza sobre los actos que se realizan así como las consecuencias que se producirán de dichas decisiones en las cuales se influyó. Así mismo los códigos de conducta que existen en los países como en Canadá, permiten como se mencionó anteriormente, establecer un mecanismo ético y moral con respecto a las actividades que desempeñan los cabilderos y así de esta manera brindar una especie de guía para mejorar la práctica.

De lo anterior se desprende que el lobby en Canadá, es necesario para contribuir con el gobierno en el proceso de toma de decisiones; sin embargo, es conveniente que las interacciones entre los actores se efectúen de conformidad con el Código de conducta, para lo cual se ha establecido un sistema de registro de cabilderos, siguiendo ciertos procedimientos y comportamientos establecidos por el *Lobby Registration Act*, que se basan principalmente en el control, forma y manejo del cabildeo en dicho país.

La práctica del cabildeo en Canadá tiene una regulación especial llamado Código de Conducta que colabora de conformidad con la Ley General del Cabildeo, para desempeñar mejor en la práctica y obtener mejores resultados. De esta manera se siguen ciertos principios fundamentales:¹⁰⁷

- a) Cumplir en todo momento con el *Lobby Registration Act* y sus regulaciones;
- b) Conducir sus actividades profesionales, de acuerdo con el interés público;
- c) Servir a sus empleadores y clientes con conciencia, diligencia y eficiencia;
- d) No difundir información falsa ni engañosa y poner especial cuidado en no hacer esto de manera inadvertida;
- e) Informar a los clientes antes de iniciar la tarea de cabildeo los honorarios y costos, los cuales deben ser justos y razonables;
- f) Cumplir con la confidencialidad en el ejercicio de la actividad profesional;
- g) Conducirse ellos mismos hacia otros miembros de la profesión con civilidad y buenas intenciones.

La cultura de las organizaciones que trabajan dentro del proceso de cabildeo en Canadá se fundamenta en el consenso existente en torno a la importancia de aplicar los códigos de conducta durante las negociaciones, para darle credibilidad y homogeneidad a las comunicaciones que se establecen. De esta manera, todos los actores pueden sentir confianza y seguridad porque saben cómo deben proceder y qué exigirle a los otros.

¹⁰⁷ Ver la página electrónica: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>. Consultada el 6 de abril de 2011.

En la gráfica 4, se señala el total de cabilderos empleados por las organizaciones y número de registros en Canadá. Asimismo, se observa una tendencia al crecimiento del número de negociaciones que se efectúan durante los años en estudio. El número de cabilderos empleados por las organizaciones aumenta entre el periodo de 1999 a 2003; sin embargo, el lapso comprendido entre el año 2003 al 2004, disminuye.

GRÁFICA 4
NÚMERO DE CABILDEROS REGISTRADOS EN CANADÁ
(2000-2004)



Fuente: Elaboración propia con información de Lobby Registration Act (1985), Federal level (R.S. 1985,c 44 (4thsupp.)), <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text>, consultado en marzo de 2013.

Como se refleja en los datos y la información proporcionada con respecto a Canadá, el cabildeo en este país ha tenido implementaciones que permiten legislar la práctica de manera que se vean reflejados los resultados, metas y objetivos que se buscan con la aplicación de ésta acción. En comparación con Estados Unidos, se puede decir que se tomó en cuenta diversas disposiciones aplicadas únicamente en EU primero en aquel país, pero al hacerlo se modifica según las regulaciones del país en el que se practique, como es en el caso de

Canadá, uno de los países que mayor práctica posee en el respectivo tema y por consiguiente se debe estar al pendiente de las posibles implementaciones y avances en sus leyes.

2.3.- Lobby en la Unión Europea.

A tenor de los datos disponibles (Comisión, 1993), la Unión Europea (UE) constituye un foco de atracción muy relevante para los lobbies, puesto que se estima en más de tres mil el número de grupos de interés establecidos en Bruselas, y en unas diez mil las personas dedicadas a esta actividad.¹⁰⁸ Destacan las más de quinientas federaciones internacionales y europeas presentes en representación de unas cinco mil organizaciones nacionales, junto con doscientas firmas y unos cien despachos profesionales especializados en la gestión multidisciplinaria de asuntos comunitarios. También existen en Bruselas más de cincuenta oficinas de representación de entes regionales y locales, además de las distintas asociaciones europeas que agrupa a dichas instituciones.¹⁰⁹

Las cifras referidas con anterioridad, destacan la importancia creciente que los intereses organizados, públicos y privados, con y sin ánimo de lucro, atribuyen a las decisiones comunitarias. El fenómeno ha adquirido tales proporciones que tanto el Parlamento Europeo como la Comisión han planteado la conveniencia de regularlo.

Como lo hemos manejado a lo largo de la presente investigación, la práctica del *Lobby Comunitario* es muy antigua, su estilo e intensidad han ido evolucionando a lo largo del tiempo a raíz de las sucesivas ampliaciones y, en especial, tras las reformas institucionales derivadas del Acta Única Europea de 1987 y el Tratado de

¹⁰⁸ Emiliano Alonso Pelegrín, asegura que la cifra de cabilderos en Europa es de 15 mil personas. Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis. *El lobby en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 41. Refiere que alrededor de 15 mil personas son las que la practican.

¹⁰⁹ Morata Francesc. *Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Número 90, Octubre-Diciembre de 1995, p. 129.

Maastricht.¹¹⁰ Una de las claves explicativas del auge de los *lobbies* a nivel europeo reside en el carácter híbrido del sistema comunitario. Debido a que sus intereses, su gestión política y gobierno, así como la participación de la sociedad y la democracia, permiten que el cabildeo o *lobby* se desarrolle y avance en materia de adquirir metas e intereses económicos recíprocos con el fin de lograr un objetivo principal.

Siguiendo el proceso de elaboración de las proposiciones, la actividad de *lobby* se inicia normalmente en el seno de alguna o algunas de las veintidós Direcciones Generales de la Comisión, entrando en contacto con los funcionarios responsables de preparar el texto del borrador con objeto de transmitir información y opiniones documentadas. Los informes deben ser lo más objetivos posible, ya que, de lo contrario, se perdería credibilidad. Resulta siempre dudoso y falto de técnica aparecer como el representante de unos intereses muy concretos o de todo un sector o de un solo país.

Otra táctica consiste en dirigirse al gabinete de algún comisario, sin que sea necesariamente el comisario competente, ya que la Comisión actúa como un órgano colegiado de control y filtro. Posteriormente las proposiciones de la Comisión se comunican al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros. El comité Económico y Social también se toma en cuenta en algunos casos con arreglo a los distintos procedimientos establecidos.

¹¹⁰ El Tratado de Maastricht representa una etapa determinante en la construcción europea. Al crear una unión económica y monetaria y al abrir la integración europea a nuevos ámbitos, la Comunidad accede a una dimensión política. Conscientes de la evolución de la integración europea, de las ampliaciones futuras y de las modificaciones institucionales necesarias, los Estados miembros incluyeron en el Tratado una cláusula de revisión. Esta conferencia desembocó en la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997.
http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm. 10 de enero de 2011.

Normalmente, a la hora de establecer contactos, las afinidades nacionales pesan más que las adscripciones ideológicas. Ya que las reuniones, almuerzos de trabajo con los eurodiputados, participación en audiencias y la elaboración de buenos informes escritos sobre los temas objeto de sensibilización son fundamentales para la actividad del cabildeo a través de distintas acciones como medio para llevar a cabo su propósito o fin.

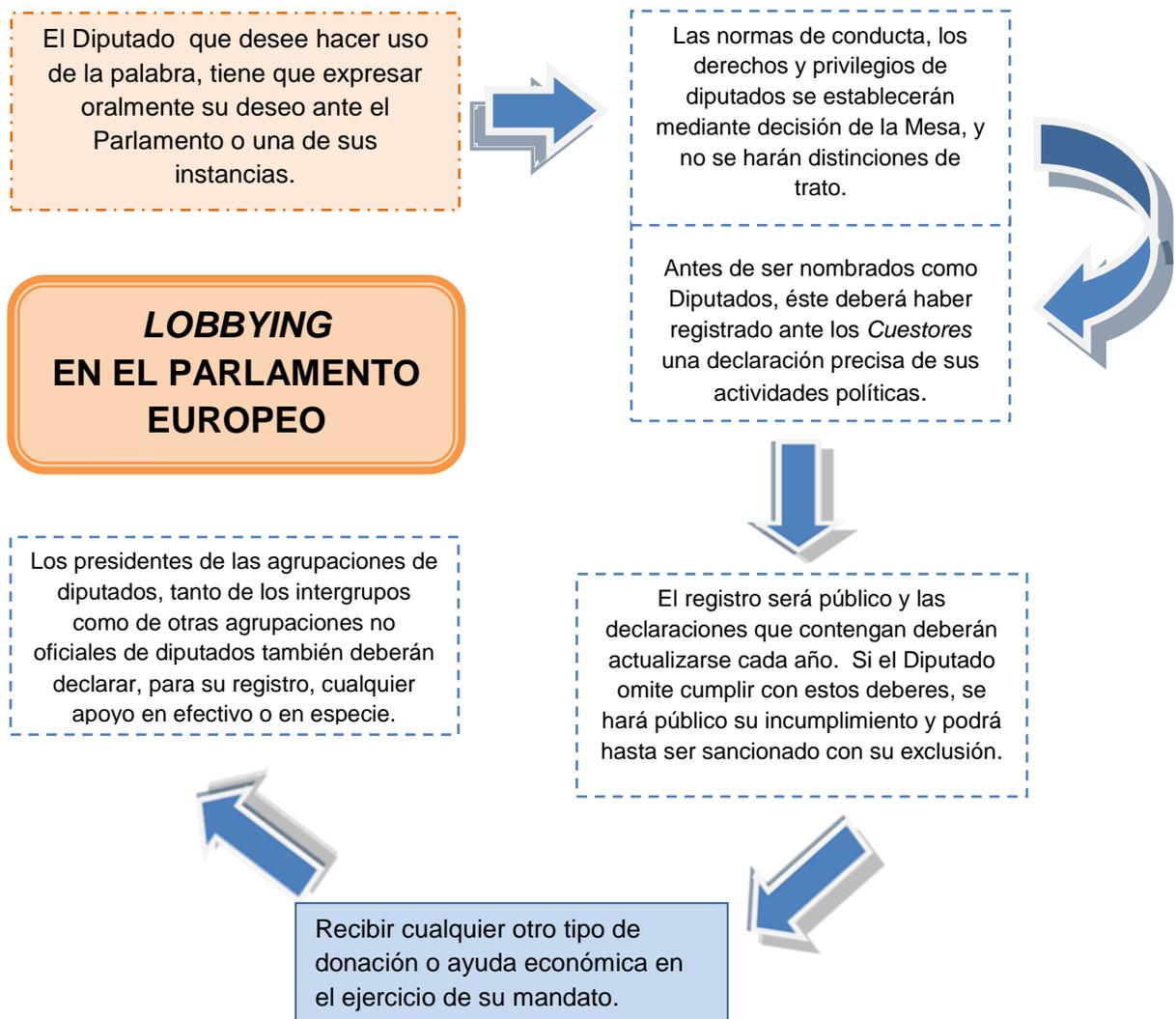
Por lo que respecta a la regulación del cabildeo en los diferentes países que integran la UE, la mayoría hacen remisiones a la reglamentación del Parlamento Europeo, en términos generales no cuentan con normas internas específicas en la materia, mucho menos con leyes o regulaciones integrales.

Como ejemplos de países que no cuentan con regulación del cabildeo Bélgica, Escocia, Grecia, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Finlandia, Portugal, Suecia e Inglaterra.¹¹¹ Únicamente algunos países disponen, a través de los reglamentos de sus cámaras y parlamentos, de normas muy generales que inciden en la práctica del cabildeo, como es el caso de Francia y Dinamarca, que sin tener regulaciones expresas, existen al interior de sus Cámaras reglas generales o procedimientos que le dan seguimiento a la actividad del cabildeo.

Respecto a Francia, su sistema político no integra el cabildeo pero si se hace presente aunque no de manera oficial en la Asamblea Nacional, pero como se mencionó anteriormente, en el Senado no se practica el *Lobby* o Cabildeo. Los grupos de cabildeo o de interés están prohibidos en Francia. Asimismo se debe destacar que en Francia debido a la poca actividad que existe del cabildeo, no posee un código de conducta formal.

¹¹¹ En el caso de Inglaterra, solamente la Cámara de los Comunes cuenta con algunas reglas en materia de cabildeo. No es el caso de la Cámara de los Lores, en el cual solo se confía en la honorabilidad de sus distinguidos miembros.

CUADRO 3 PROCESO DE *LOBBY* EN EL PARLAMENTO EUROPEO



Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento del Parlamento Europeo, versión actualizada que se puede consultar en http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/es/oj/2001/1-004/l_04420050215ES00010140.pdf, consultada en junio de 2014.

La regulación del cabildeo ante el Parlamento Europeo, con sede en Bruselas, Bélgica, se lleva básicamente por las disposiciones que dicta el Reglamento del Parlamento Europeo.

El presente texto tiene por objeto demostrar las formas en que el cabildeo o *Lobby* del Parlamento Europeo se lleva a cabo, es decir su procedimiento, en

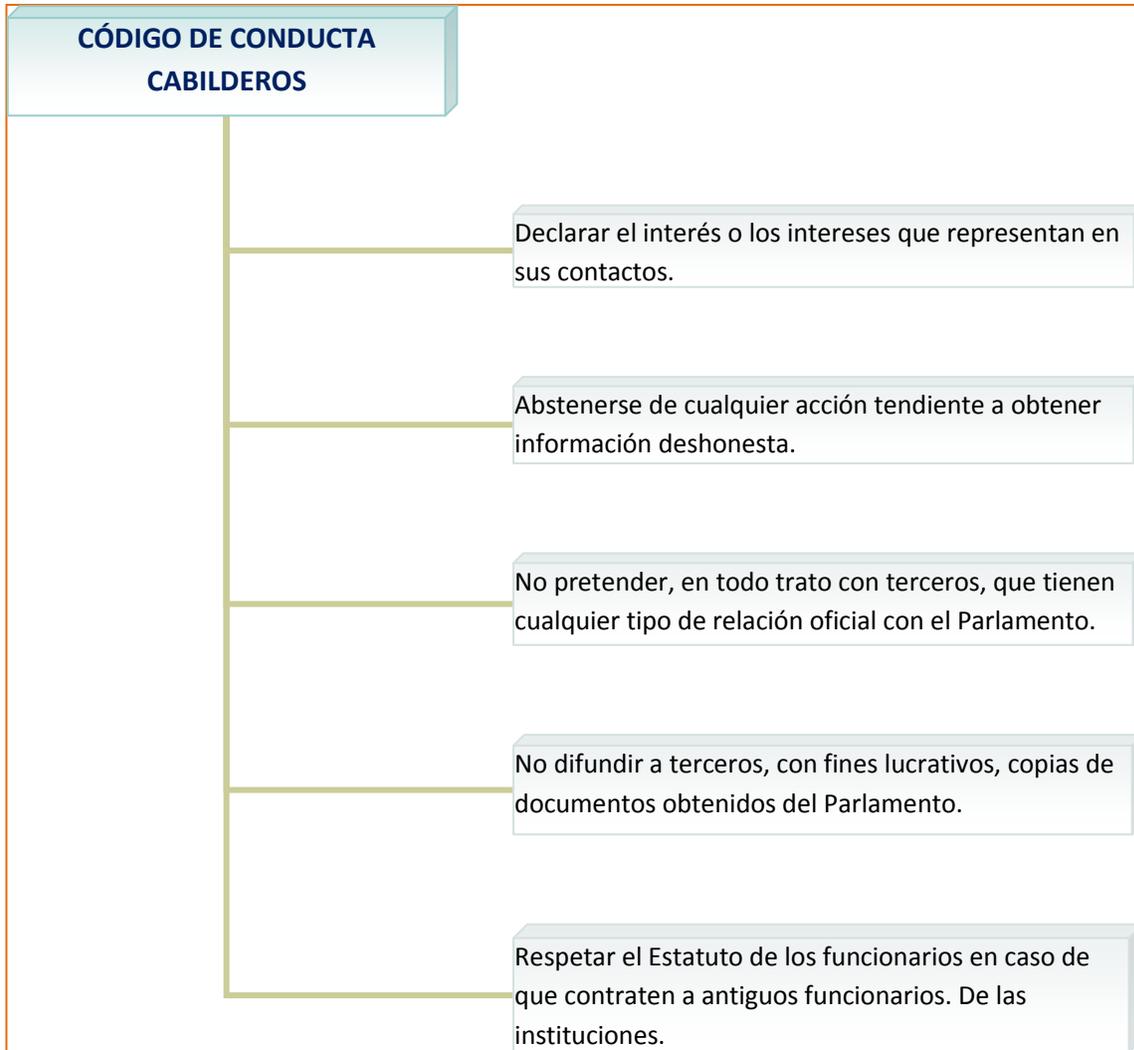
donde influye y lo que fluye, para así mejorar su propia actividad y cerciorarse de que se realiza bien.

En el anterior cuadro, encontramos los llamados *Cuestores*, quiénes serán los encargados de autorizar la expedición de tarjetas de acceso a las personas que deseen acceder a las oficinas del Parlamento con objeto de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros.

En contrapartida, estas personas deberán respetar el Código de Conducta que figura como anexo al Reglamento e inscribirse en un registro dependiente de los *Cuestores*, que también será público. El Código de Conducta para los representantes de empresas o grupos de interés establece básicamente las siguientes obligaciones:

CUADRO 4 CÓDIGO DE CONDUCTA (CABILDEROS)

Los Diputados se abstendrán de Recibir cualquier otro tipo de donación o ayuda económica en el ejercicio de su mandato.



Fuente: Elaboración propia con información de la organización Seattle To Brussels. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Agentes&id=23025>. Consultada el 13 de mayo de 2010.

Actualmente la Comisión Europea ha propuesto nuevas regulaciones para el Cabileo de consultores privados entre funcionarios y eurodiputados. Intenta frenar los casos escandalosos de tráfico de influencia en los que las grandes empresas transnacionales europeas y estadounidenses-como *Shell*, *ExxonMobil*, *Total*, *Co-Cola*, *Microsoft*, *Wal-Mart*, *Pfizer* o *Suez*, influyen abiertamente para

reformular leyes y medidas en función de sus intereses. En entrevista Marco Apel (2007), Eric Wasselius, investigador de *Corporate Europe Observatory* (CEO), declaró que: “el cabildeo debe manejarse de forma transparente en una sociedad democrática. Los ciudadanos deben conocer qué individuos, de cuáles compañías, cabildean y con qué funcionarios, sobre qué temas y cuánto dinero hay detrás. El registro voluntario no es suficiente, pero es un paso en la buena dirección.

Los países que en efecto cuentan con una regulación en materia del cabildeo poseen una ventaja sobre los países en los que aún no se maneja el tema legalmente. Es importante reflexionar sobre las consecuencias que produce el cabildeo ya que hoy en día las influencias de empresas e instituciones de poder se encuentran a la vanguardia respecto a la toma de decisiones que influyen en las principales actividades de un país. Como es en cuestión económica, política, social e inclusive cultural.

2.4.- Lobby en Escocia.

En el año 2002 se ve reflejado el avance en Escocia, cuando establece el registro Público de los cabilderos. Es importante destacar que después de ver el funcionamiento del cabildeo en países con gran desarrollo como Estados Unidos de América, Inglaterra y Canadá, Escocia no se queda atrás y decide tomar como ejemplo las actividades y acciones tomadas por esos países para aplicarlos en su propio sistema.

De la misma forma, el cabildeo en Escocia, cuenta con una ley de transparencia con el objeto y fin de dar a conocer y reflejar seguridad en los asuntos de los que se encargan. No obstante se toma en cuenta la relación de las actividades que como ejemplo han surgido en los otros países y de la misma forma se emplea en Escocia para poder brindarles a la sociedad un proyecto definido con su regulación.

Es de suma relevancia destacar, que en este país, Escocia, así como en Ucrania son los únicos países en que no existe un Registro Público de Cabilderos, no obstante, existen Códigos de Ética y de conductas de carácter obligatorio.¹¹²

Actualmente el cabildeo en Escocia es más que una herramienta de influencia, sino que sirve como medio para alcanzar los fines benéficos de muchos. Así mismo no se conoce quienes son los que cabildean al Parlamento Escocés o al mismo Gobierno.¹¹³

2.5.- Antecedentes Nacionales del Cabildeo.

En el apartado anterior se realizó una breve reseña sobre la práctica del cabildeo en algunos países considerados altamente regulados en materia de cabildeo, como Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Argentina, Escocia Chile, Colombia, Inglaterra y Costa Rica. En los que respecta a este apartado, se expondrá una revisión de los sucesos más destacados y documentados donde se han presentado prácticas específicas de cabildeo que le atañen a nuestro país.

Si bien es cierto, como ya se mencionó, el cabildeo desempeña un papel destacado dentro del proceso de toma de decisiones públicas, por tanto no podemos afirmar que dicha actividad no se haya dado desde la conquista y hasta nuestro surgimiento como nación independiente.¹¹⁴ Por ello, aunque es una actividad que se da sin necesidad de un marco regulatorio y que puede realizarse a través de esquemas informales, es necesario observar cómo se ha ido

¹¹² Ver página electrónica: <http://www.cipr.co.uk/content/policy-resources/policy/consultations/lobbying-transparency-scotland-bill>; consultada el 16 de enero de 2014.

¹¹³ Ver página electrónica: <http://www.unlockdemocracy.org.uk/projects/entry/open-up-lobbying-scotland>; consultada el 4 de febrero del 2014.

¹¹⁴ Alvarado Morales, Manuel. El Cabildo y Regimiento de la Ciudad de México en el siglo XVII, un ejemplo de oligarquía criolla. México, COLMEX, pp. 489-513.

desarrollando como realidad política y de conocimiento público sin que esté forzosamente ligado a la práctica de corrupción que definimos en un inicio.

En lo que respecta a la historia de nuestro país es evidente un sistema de partidos, el cual no puede categorizarse como competitivo, ya que no ha presentado las condiciones de equidad entre los partidos e imparcialidad electoral, constituyendo al régimen mexicano de partidos como hegemónico, es decir como un virtual monopolio político, pero que comparte el panorama institucional con partidos legalmente registrados en un contexto de flexibilidad institucional del régimen político mexicano, así como la disposición para aceptar cambios en su estructura interna, lo cual deja ver la longevidad para adaptarse a desafíos internos y externos.¹¹⁵

En relación con Antonio Gramsci, teórico del marxismo quien ha hecho hincapié en el vocablo hegemonía de la siguiente forma:

“...deriva del griego eghesthai, que significa "conducir", "ser guía", "ser jefe"; o tal vez del verbo eghemoneno, que significa "guiar", "preceder", "conducir", y del cual deriva "estar al frente", "comandar", "gobernar". Por hegemonía el antiguo griego entendía la dirección suprema del ejército. Se trata pues de un término militar. Egemone era el conductor, el guía y también el comandante del ejército. En el tiempo de la guerra del Peloponeso, se habló de la ciudad hegemónica, a propósito de la ciudad que dirigía la alianza de las ciudades griegas en lucha entre sí.”¹¹⁶

Si bien Gramsci hace referencia a Hegemonía para explicar la situación social, en el entendido de la hegemonía como la que manda, es decir la ideología gobernante, ante la dictadura del proletariado es la forma política en la que se expresa el proceso de conquista y de realización de la hegemonía. Al efecto, esboza, "el proletariado puede convertirse en clase dirigente y dominante en la medida en que consigue crear un sistema de alianzas de clase que le permita

¹¹⁵ Crespo José Antonio, PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática, disponible en [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_antteriores/Vol_I_N1_1994/Crespo.pdf]

¹¹⁶ Gramsci, Antonio. *EL materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. México, Editor Juan Pablos, 1975, pág. 32.

movilizar contra el capitalismo y el Estado burgués a la mayoría de la población trabajadora".¹¹⁷

Dejando claro que la hegemonía es la capacidad de dirección, de conquistar alianzas, la capacidad de proporcionar una base social al Estado proletario. Mediante ideas dominantes presentes en la sociedad, pero a las que la gente da un consentimiento aparentemente natural. En este sentido se puede decir que la hegemonía se realiza en la sociedad civil mientras que la dictadura del proletariado es la forma estatal que asume dicha hegemonía.

Ahora bien, la hegemonía que presentó México radica en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en donde el presidente mantenía un poder omnímodo del cual se desprendían todas y cada una de las decisiones políticas que convergían.

Por tanto ahora los ciudadanos en lugar de llevar a los legisladores sus preocupaciones, ahora sería necesario que los grupos interesados lo hicieran del conocimiento del Presidente, situación llevada a tal extremo que solamente un grupo privilegiado podía presentar las atribuciones para ser escuchado por el titular del ejecutivo. El sistema federal que permanecía antes de la alternancia política¹¹⁸, y el que se presenta actualmente ha mostrado poca efectividad, ya que

¹¹⁷ Gramsci, Antonio. *La cuestión meridional*. Editora Riuniti, 1966, pág., 13.

¹¹⁸ La alternancia política es un proceso que va de la mano con la transición a la democracia, a en nuestro país, Jenaro Villamil explica que el proceso de transición a la democracia en nuestro país fue desarrollada en cuatro tiempos, iniciando en 1976 con la primera gran reforma electoral de la postrevolución que llevó a una efectiva liberalización del sistema electoral. Éste fue el primer paso para incorporar al juego electoral, en todos sus niveles, a nuevos partidos políticos, incluyendo a aquellos que servían de "comparsa" para el PRI en comicios municipales, estatales y federales y a las fuerzas que operaron desde la clandestinidad política como fue el viejo Partido Comunista (PC) que derivó en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y el Partido Mexicano Socialista. Por supuesto que no se trató de un proceso de democratización efectiva del régimen en su conjunto y menos de una reforma incluyente de los poderes. El binomio PRI- presidencialismo continuó actuando como juez y parte en las instancias de organización y calificación electoral, pero las reformas electorales también disminuyeron la "dinámica política hipermayoritaria" al permitir, por primera vez, el avance opositor en municipios y congresos locales, generando serias crisis del control priísta en entidades como Chihuahua en 1986, al tiempo que detonó la ruptura más seria en el bloque del poder priísta que derivó en los competidos e impugnados comicios presidenciales de 1988. Fueron justamente estas elecciones las que volvieron a abrir el debate sobre la necesidad de una auténtica transición a la

cualquier preocupación de los gobiernos locales debía pasar por la aprobación del gobierno federal.

Después del Presidencialismo voraz con el que se manejó la política mexicana, donde el Presidente de la República cuenta con las cualidades de jefe de Estado y Gobierno, así como también nombra libremente a los funcionarios de la Administración Pública Federal, central, paraestatal o de diversos niveles y con la llegada de gobiernos de oposición al poder en los distintos niveles de gobierno; dejó como consecuencia que la actividad de cabildeo formara parte de la vida de pluralidad política, en la que ningún partido era mayoría.

Dicha situación permitió que se abrieran las puertas al cabildeo, dejando atrás la intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedicaron y se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores en la toma de decisiones.

La alternancia en el poder fue la oportunidad que se esperó por largas décadas para proponer nuevas formas de gobierno y nuevas maneras de ejercer el poder; para lo cual es necesario entender el significado real de ese hecho y que las partes involucradas actúen en consecuencia. Por ello, no es ocioso pensar que la práctica del cabildeo se inserta en la política actual de nuestro país, como el mecanismo de diálogo necesario que bajo una perspectiva positiva permita la participación ciudadana en las decisiones públicas, aunque por otro lado y siendo la perspectiva negativa, el cabildeo pueda encubrir una práctica reservada a grupos de presión o a grupos específicos, económicamente poderosos, que buscan tutelar los intereses haciéndolos pasar como intereses colectivos.¹¹⁹

democracia por la vía de un pacto político que evitara futuros escenarios de colapso o de ruptura en el régimen. Ese fue el objetivo esencial de las continuas reformas electorales negociadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990, 1993, 1994). www.bibliojuridica.org/libros/2/556/5.pdf. Consultada el 17 de abril de 2014.

¹¹⁹ Gómez Valle, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. México, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, p. 103

Es posible afirmar que el cabildeo anterior a la alternancia política, iniciada en 1976 se realizaba prácticamente entre el Gobierno Mexicano con el exterior, la burocracia diplomática era la encargada en equilibrar las problemáticas entre un país y otro.¹²⁰ Por lo anterior, en los siguientes párrafos se explica brevemente el cabildeo de México con extranjero, donde ante una gran lista de socios comerciales, destaca Estados Unidos.

La Doctora Claudia Franco Hijuelos señala por ejemplo, que México y Estados Unidos han tenido por lo menos después de la Segunda Guerra Mundial una relación de tensión permanente en lo que se refiere la gestión de asuntos internacionales, Franco, en su ensayo de *“El Cabildeo en Washington”*, explica cómo desde los años sesenta han existido imposiciones por parte del gobierno estadounidense respecto a temas importantes como antidrogas, migración, aranceles en importaciones e incluso con la deuda externa, temas que ha requerido de la actuación de cabilderos profesionales que aborden de manera precisa y con el menor riesgo posible las relaciones bilaterales entre ambos países.¹²¹

El último reporte de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros¹²² del Departamento de Justicia de Estados Unidos consigna que, hasta fines de 1985, había 38 agentes contratados por el gobierno o por intereses privados mexicanos; desde entonces, se han registrado nueve agentes adicionales, y algunos contratos han expirado.

¹²⁰ El mejor ejemplo fue Matías Romero, representante ante Estados Unidos durante la crisis de secesión, la Guerra Civil y el periodo de reconstrucción norteamericano. Su conocimiento profundo de la idiosincrasia y del Sistema de Gobierno de Estados Unidos, así como su esfuerzo sistemático por influir sobre este último a favor de México, quedaron registrados en su Correspondencia de la delegación mexicana durante la intervención extranjera, 1860, 1868.

¹²¹ Franco Hijuelos, Claudia. *El Cabildeo en Washington*. Foro Internacional, pág. 443.

¹²² En la sección 1 de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros, se definen actividades políticas como: la difusión de propaganda política o de cualquier otra actividad cuyo propósito sea predominar, adoctrinar, convertir, inducir, persuadir, o influir sobre la opinión pública, o sobre un funcionario del Gobierno, en relación con la formulación, adopción o modificación de políticas internas o externas de Estados Unidos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se incrementó la política del Cabildeo en la Presidencia de la República, sobre todo por la agenda del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se empezó a desarrollar y que contenía temas como migración, narcotráfico y comercio. Para 1990, el gobierno mexicano contrató agencias de cabildeo para que lo representara en las negociaciones del TLCAN.

El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), también contribuyó a que México fuera el mejor cliente de varias agencias norteamericanas: entre 1998 y 1999 las Secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Turismo, Comercio y Agricultura contrataron cabilderos para que facilitaran la resolución de controversias sobre narcotráfico, inmigración, turismo y disputas comerciales, según el informe del Departamento de Justicia.

De igual forma el gobierno panista de Vicente Fox Quesada, solicitó contrataciones de cabildeo; y es importante destacar que en su primer año y medio de gestión, gastó más de 11 millones de dólares para realizar la contratación de catorce firmas que realizaron la acción del cabildeo ante círculos parlamentarios y gubernamentales en ciertos temas que en aquel momento eran de gran relevancia es varios aspectos y sobre todo prioritarios en la agenda bilateral.¹²³

Con estas acciones el gobierno de transición seguiría adelante en Washington con su nueva agenda política. (El gobierno de transición hace alusión a la transformación a la democracia y el implemento de sus factores para beneficiar a la sociedad) Como se pudo observar en los apartados anteriores, México se había convertido en una de las cuentas más preciadas para cabilderos de gobiernos extranjeros.¹²⁴ La calle K, el corredor de influencia política por excelencia, se

¹²³ Recuperado el 6 de febrero de 2014 en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13804204.pdf>

¹²⁴ A U. S. *Product Certain to Sell in Mexico: Lobby*”, The New York Times, sec. A, p. 10, col. 3, 13 de julio del 2000.

hallaba ansioso de obtener contratos del gobierno mexicano. El 5 de septiembre de 2001, cuando el presidente Fox fue invitado de honor en la primera cena de Estado del gobierno de George W. Bush, pareció un momento muy propicio, y así fue. México extendió los contratos de varios cabilderos que trabajaron en la promoción del TLCAN y se firmaron otros nuevos con los despachos *Patton Boggs; APCO Worldwide; Skaden, Arps, Slate, Meagher & Flor, y Barbour, Griffith & Rogers*.¹²⁵

Las acciones llevadas a cabo como consecuencia de la práctica del cabildeo permitieron ubicar a los cabilderos en una posición de ventaja al poder relacionarse con los despachos previamente mencionados. Limitaciones internas también afectaron la habilidad de México para abogar y cabildear exitosamente por su propuesta. Si bien la victoria de Fox fortaleció al Legislativo, consecuentemente restó poder al Ejecutivo.

Posteriormente en el año 2006, el gobierno de México contrató a *Allen & Co.* y a la *Piper U. S.*, para que proporcionaran asistencia en la promoción de la reforma migratoria y ampliación de las relaciones México-Estados Unidos sin haber logrado obtener mayores resultados. Esto como método del cabildeo para lograr un objetivo, que lamentablemente aún no se ha podido terminar a manera de proyecto, debido a que la reforma migratoria continúa pendiente al día de hoy. Asimismo en el 2007, el grueso de las erogaciones en cabildeo se realizaron como en el pasado, por las Secretarías de Agricultura, Economía y Turismo, y algunas compañías del sector privado, como Televisa.¹²⁶

¹²⁵ Department of Justice Registration Unit, Washington D. C. 2005. La Ley sobre el Registro de Agentes Extranjeros (*Origen Agent Registration Act, fara*), promulgada en 1930, exige que todos los agentes contratados para el cabildeo por gobiernos o compañías extranjeras se registren ante el Departamento de Justicia. Por ley, no se les exige que informen sobre sus actividades ni el salario que reciben, aunque la mayoría de ellos lo hace. Los así llamados archivos son considerados como la fuente de información más confiable sobre registros de cabildeo

¹²⁶ Ver página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n84/ferrer.pdf>; consultada el 6 de febrero de 2014.

2.6.- Antecedentes del Cabildeo de Costa Rica.

El hecho de que exista el cabildeo en Costa Rica implica que llegó a América Latina y tuvo influencia en los demás países a su alrededor. En Costa Rica, como en los demás países, la actividad del cabildeo, es un tema que se ha colocado en la agenda política de nuestro país, existen numerosos factores que permiten formarse una opinión de la importancia de contar con la existencia de una legislación que regule dicha actividad.¹²⁷

Costa Rica hace uso del cabildeo mediante sus estrategias y logran objetivos empresariales en toda Latinoamérica. Costa Rica es un país con gran manejo, aplicación y uso del Cabildeo que permite obtener los resultados deseados.

2.7.- Antecedentes del Cabildeo de Chile.

Después de que varias grandes potencias fueran adoptando el cabildeo, haciendo sus reglamentaciones y sus debidas restricciones, los países latinoamericanos empezaron con proyectos legislativos para regular el cabildeo.

Siendo importante destacar que no sólo existe o se dio el cabildeo cuando empezaron las legislaciones propias, sino que el cabildeo son las acciones estratégicas y habilidades que se poseen o desempeñan para lograr objetivos y metas. Ante ello, a lo largo del tiempo se ha querido regular para que sea eficaz, justo y sin que se confunda con la llamada “corrupción”. En el Congreso Nacional de Chile, ya se han presentado proyectos para regular la actividad del cabildeo, desde el año de 2002.

¹²⁷ Ver página electrónica: <http://www.slideshare.net/CaboPhoto/presentacion-cabildeo-internacional>; consultada el 16 de enero de 2014.

Y posteriormente en el 2003, se presentó un acuerdo por parte del Gobierno con la oposición, en el cual se incluye el compromiso de preparar un proyecto de ley que regularía la actividad de Cabildeo. Dicho texto se encuentra pendiente en el Congreso.¹²⁸

2.8.- Antecedentes del Cabildeo de Colombia.

Colombia es otro país latinoamericano que ha logrado llegar a acuerdos legislativos mediante propuestas sobre la temática del cabildeo.

Éste país ha logrado estudiar todos los antecedentes que poseen los demás países que ya lo han implementado o que lo están por hacer, con sus transparencias, regulaciones, leyes, posibles proyectos y proyectos. La propuesta legislativa de Colombia respecto al Cabildeo es que propone reglas y principios que rigen las actividades del cabildeo, garantizando así la transparencia en la formación de leyes. Por lo consecuente, es importante destacar que algunos aspectos comunes en la legislación internacional, son los siguientes:

1. Se reconoce al cabildeo como una actividad legítima y un derecho de los ciudadanos para hacer valer sus intereses;
2. Se promueve su regulación, a efecto de resguardar la confianza pública ante el quehacer del gobierno, por lo que se establece la transparencia de la actividad permitiendo el análisis público;
3. En cada uno de los casos se define a la actividad de cabildeo y quienes pueden llevarla a cabo, asimismo qué conductas se excluyen de la actividad;
4. Se prevén normas sobre las conductas y la ética, con obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para aquellos que llevan actividades de cabildeo, como para ex funcionarios públicos

¹²⁸ Ver página electrónica: <http://www.slideshare.net/CaboPhoto/presentacion-cabildeo-internacional>; consultada el 16 de enero de 2014.

5. Se prevén instituciones encargadas de mantener el registro de cabilderos;
6. Se establecen sanciones a las contravenciones a las normas, como es la eliminación del registro.¹²⁹

2.9.- Antecedentes del Cabildeo de Argentina.

En Argentina los orígenes del cabildeo se presentan de la misma forma que en la mayoría de los demás países, es decir retomando como parte los antecedentes ejemplares de Estados Unidos de América, Inglaterra y Escocia. Especialmente en dicho país, la discusión y la temática sobre el cabildeo se ha presentado a partir de los años 80, cabe destacar que al transcurrir de los años esta práctica ha ido en aumento.

De esta manera es como en distintos momentos se ha debatido la importancia del fenómeno del cabildeo en las democracias, bajo el entendido que se permite a los distintos actores sociales incidir sobre los gobernantes y legisladores para que sus decisiones consulten, en realidad, la problemática que viven las personas afectadas por esos actos de gobierno.¹³⁰ La primera persona que hizo posible un avance en la legislación del Cabildeo en éste país, fue Eduardo Duhalde, quien buscaba establecer una Comisión Asesora para un primer proyecto de ley. Lamentablemente no se tocó el tema.

Posteriormente en los años noventa, se presentó por parte de los Diputados Luis A. Manrique y Oscar I.J Parrilli un proyecto de ley del cabildeo en el cual se buscaba regularlo y se establecían ciertos y determinados artículos fundamentales para la aplicación y su ejercicio en la práctica. El proyecto Argentino se resume a

¹²⁹ Ver página electrónica: <http://www.slideshare.net/CaboPhoto/presentacion-cabildeo-internacional>; consultada el 16 de enero de 2014.

¹³⁰ Ver página electrónica: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf>; consultada el 16 de enero de 2014.

12 artículos de lo que es el cabildeo, muy concreto y como se regula. Si bien es cierto, le falta especificar ciertas cuestiones, las ideas y las implementaciones realizadas sirven y son de utilidad para aplicar la figura o el flagelo del cabildeo.

Es importante destacar que en este país, actualmente se encuentran al interior del Congreso diversos proyectos en materia de cabildeo privado, pendientes de ser discutidos, a pesar de que ya existe una ley que regula la actividad de gestión para los funcionarios públicos y legisladores, pero no al cabildero.¹³¹

Como se puede observar el Cabildeo o el *Lobby* como se le quiera llamar es moldeable dependiendo del país en donde se aplique pero la mayoría de los países que adquieren cierta regulación dentro de su zona, por ejemplo la zona Europea o la zona Americana, se parten de la base de los que iniciaron con dicha actividad y por consiguiente de ellos se toman como ejemplo para los demás países por regular el Cabildeo. Eso si cada uno lo regula conforme cree conveniente a desempeñar el ejercicio de la actividad en su país. Y todo con la finalidad de proteger y tomar mejores decisiones para la sociedad.

3.- Conclusión del capítulo.

Las experiencias internacionales sobre cabildeo nos muestran de forma general dos realidades a considerar: la primera, aquella que se realiza en los países desarrollados donde el respeto a la norma y su ejecución son una realidad; y la segunda, la experiencia en los países subdesarrollados, donde el apego y cumplimiento de la legalidad aún tiene enormes vacíos por cubrir debido a la cultura de las naciones, así como por el diseño institucional que estos tienen, que responde a intereses creados que benefician a la élite local.

¹³¹ Ver página electrónica: <http://www.slideshare.net/CaboPhoto/presentacion-cabildeo-internacional>; consultada el 16 de enero de 2014.

No obstante, el avance de las prácticas democráticas y la economía de libre mercado, así como la apertura de los mercados y sus sociedades a un mundo globalizado, ha hecho que los estándares de calidad y gobierno se exijan un estándar mínimo comparable entre ellos, que de certeza al cumplimiento de acuerdos y compromisos que se realicen en el ámbito comercial principalmente.

El cabildeo o lobby, es una expresión de las prácticas democráticas que una sociedad debe tener al interior de sus cuerpos legislativos, la necesidad radica en la velocidad con que procesan los temas, las limitaciones de información que existen en ellos así como la capacidad de negociar que debe existir entre los agentes públicos y privados los intereses colectivos.

México tiene avances considerables en la carrera de la regulación del cabildeo a nivel internacional, no obstante, la urgencia que prima en los órganos legislativos por su profesionalización no es demasiada, se concentra en iniciativas propuestas por legisladores que creen en el camino de la norma y la legalidad de las prácticas políticas, camino que lleva a la paulatina eliminación de los juegos del poder que existen en el tráfico de influencia así como entre otras prácticas dañinas para la institucionalidad del poder legislativo.

CAPITULO IV

EL CABILDEO – LOBBY, EN EL PODER LEGISLATIVO.

1.- Introducción al capítulo.

La historia del gobierno representativo nos muestra desde la antigüedad la importancia de los legisladores en el proceso de toma de decisiones al interior de su respectiva cámara. Desde los griegos hasta nuestros días, el ambiente en el que se desenvuelve un legislador, está llena de experiencias de cabildeo – lobby, ya que la interacción que logra tener este con su población (siempre relativa por el tamaño de la sociedad que represente), es constante y dinámica, la calidad de la misma relación puede variar según el ánimo de la población así como los intereses que se vean afectados por los legisladores.

En el caso mexicano, como un Estado moderno joven en comparación con los europeos, la construcción institucional ha sido rápida y con fallos en su diseño y planificación, por causa de las limitaciones propias del tiempo y los recursos, así como por los constantes cambios que ha tenido la Nación desde su fundación, véase los periodos de La Reforma de 1857 y la Constitución de 1917, principalmente.

Así mismo, el régimen político mexicano ha sido un caso de estudio por sus características originales de poseer por un largo periodo un semipresidencialismo, que provoco el estancamiento de las libertades democráticas y la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, bajo el mando del Ejecutivo¹³².

Es por ello, que explorar el cabildeo en México, es a la vez, ir por el sendero de la norma, a la par del sendero de la discrecionalidad que se ha recorrido en materia legislativa.

¹³² Ebrard, Casaubón Marcelo y Robles, Villaseñor Mara. *Semipresidencialismo en México, ¿Salida al estancamiento del régimen?* Ed. EAPPDF. México, 2011.

2.- El Cabildeo legislativo.

Es importante destacar que el cabildeo funciona hasta cierto punto auxiliando a la democracia, permitiendo que los ciudadanos se agrupen para incidir en las decisiones dentro del ámbito legislativo. Éste escenario se convierte en el espacio ideal para llevar la práctica a su máxima expresión.

Asimismo se puede suponer que dentro de los círculos políticos, empresariales y periodísticos, se conoce el significado del término cabildeo, así como la comprensión de su actividad cuando en realidad no es así, se necesita más ahondar en la materia para que ésta se practique de manera adecuada y se tenga conocimiento de su contenido.

De igual forma implica dos pasos: informar y comunicar, quienes tienen las responsabilidades de tomar decisiones sobre las políticas públicas, reciben permanentemente informaciones técnicas a favor o en contra de ciertas decisiones públicas e iniciativas de ley. Del mismo modo, los grupos interesados en influir expresan sus puntos de vista para convencer hacia qué dirección prefieren que se encamine una iniciativa y en específico se promueva una legislación.

Es substancial destacar que dudosamente el Congreso de la Unión, pudo garantizar en sus inicios las condiciones para la congregación de legisladores en torno a diferentes fórmulas y posturas políticas, antes de que éstas logran obtener un reconocimiento oficial. El comportamiento de los grupos parlamentarios en numeradas ocasiones se ha procurado por objetos que no tienen un fin benéfico para la sociedad. Pero en otras ocasiones por lo contrario, se ha logrado responder hacia las exigencias de los ciudadanos mexicanos y como consecuencia se obtiene una mayor representación democrática.

A ello han contribuido sin lugar a duda los problemas del diseño institucional vigente para dar curso en materia del cabildeo. Más allá de las diferencias

advertidas en cada caso, los grupos parlamentarios a cualquier nivel ya sea local o federal muestran en su organización rasgos muy parecidos a los que privan en el partido que los cobija. Al igual que en ellos, se observa la existencia de una estructura que lo mismo incentiva la centralización de las decisiones en la dirigencia del partido que su fragmentación en cuerpos más reducidos. Esto alienta una fuerte presencia de intereses particulares en su interior, comprometidos de antemano con diferentes sectores sociales y clientelas políticas poco dispuestas a aceptar la consideración de sus demandas en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y a renunciar a sus prerrogativas.¹³³

En otras palabras, la estrategia del cabildeo y más específicamente de los cabilderos, va de la mano de la corriente ideológica que un partido profese para promover los diferentes intereses. Por lo mismo, la integración de una representación política enfocada a buscar interés colectivo en las Cámaras del Congreso de la Unión se encuentra, por decir lo menos, deficientemente atendida.

Expuestas a esta dinámica desde el diseño institucional, la división del trabajo y la especialización al interior de las fracciones parlamentarias no aseguran que los pronunciamientos del grupo en cada caso tengan como referentes el conocimiento aportado por los legisladores, por lo que en muchas ocasiones requerirán de opiniones técnicas proporcionadas en alguna medida por los expertos del cabildeo. En estas circunstancias, las decisiones o la postura de un partido con respecto a un tema apenas pueden ser reputadas como razonables, asimismo no pueden conseguir la confianza y el apoyo del conjunto, aun cuando se sabe que existen intereses personales, de partido, de grupo, empresariales, entre otros.

Otro problema que se vislumbra con frecuencia en la práctica parlamentaria es el que los legisladores puedan acceder a tomar decisiones medianamente ilustradas, como el hecho de que el perfil de un diputado integrante de una cierta comisión no

¹³³ Bejar Algazi, Luisa. *El cambio institucional*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 78-110.

se mida por su especialización o su profesionalización en cierta área, seguramente también recurrirá a las opiniones de expertos, pero también podrá ser informado o tal vez “influenciado” de personas que aunque no fueran expertos en la materia, seguramente sí representan un interés en determinado tema.

El resultado más evidente es la falta de homogeneidad de criterio con respecto a la postura de un grupo en diversos asuntos. Esta apreciación es válida no sólo en la fase final del proceso legislativo en el pleno, sino también en el paso de cualquier proyecto por la comisión correspondiente al ramo.

Para una toma de decisiones en el ámbito legislativo, los diputados en un principio deberán ponerse de acuerdo, es ahí donde surge el cabildero, (persona que practica el cabildeo) y emplea sus habilidades como se ha mencionado para poder manipular e influir en la misma toma de decisiones, pero se debe destacar que esos cabilderos simplemente están para realizar ese tipo de actividades, no para más. En muchas ocasiones se llega a confundir con el hecho de la corrupción, debido a la manipulación como se menciona anteriormente, que surge por medio de los que no son partidarios políticos.

Sin duda alguna, el incremento del cabildeo en la práctica electoral es mucha, tanto así que surge competencia entre los mismos cabilderos por sugerir, dar y proponer lo mejor dentro de la aplicación del mismo. Es por ello que hoy más que nunca el cabildeo se enfatiza en procedimientos cada vez más costumbristas que legales. Y con esto se hace evidente el uso de tácticas, propuestas y planeaciones de un cabildero en las que abordan posturas que se tomarán en relación a los temas a tratar, son mayores que las decisiones simples sin “interrupciones” llevados en la práctica común. Es necesario resaltar que en ambos casos todos los actos son oficiales.

Para entender con mayor conocimiento el cabildeo legislativo es necesario definir que independientemente de las motivaciones de quienes se interesan en

cabildear, existen tácticas y destinatarios del Cabildeo Legislativo como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5
CABILDEO EN EL CONGRESO**

INTERLOCUTORES	PRÁCTICAS FORMALES	PRÁCTICAS INFORMALES
<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la Sociedad Civil • Representantes de Empresarios • Enlaces Legislativos • Representantes de Organizaciones Sindicales 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartas • Llamadas telefónicas • Información (reportes) • Diálogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Amenazas • Soborno • Violencia

Fuente: Elaboración propia, con información el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, de 1998 a 2004.

La función de los cabilderos legislativos tiene varias vertientes, actúan como una oficina de consultoría, elaboran informes con datos estratégicos que puedan ser de utilidad para sus clientes, prestan asistencia o consejo legal, realizan visitas y tareas de índole política. Utilizan para el logro de sus objetivos estrategias comunicacionales, manteniendo vínculos cercanos con la prensa para tratar de influir en la opinión pública.

Actualmente en nuestro país existen firmas de despachos de cabilderos, por ejemplo Guerra Castellanos y Asociados,¹³⁴ cuyo objetivo principal es ofrecer un equipo de consultores del más alto nivel de experiencia y reconocimiento del país, bajo estricta ética profesional apegados a normas nacionales e internacionales, que ayudan a sus clientes a influir positivamente en la toma de decisiones de políticas públicas, de acuerdo a objetivos específicos.

¹³⁴ Ver página electrónica: www.gcy.a.net/bestbuy27ag.html. Consultada el 9 de mayo de 2013.

El Corporativo de Servicios Legales, Sociedad Civil,¹³⁵ con sede en la Ciudad de México, explica que entre sus productos se encuentran: apoyar a Senadores y Diputados Federales ya electos, con estudios, investigaciones, proyectos de iniciativas, sustento técnico y legal, exposición de motivos, etc.; asimismo apoyan candidaturas con artículos periodísticos, apoyos de las organizaciones que representan, soportes logísticos, económicos, vehículos, propaganda, etc; todo, según el corporativo, con estricto apego a derecho y procurando ser apartidistas.

Sin embargo, aunque diversas empresas, dicen trabajar con Códigos de ética, respetando principios esenciales de legalidad, algunas firmas, despachos y consultorías, tienen al interior reglas específicas como cláusulas de confidencialidad, respecto a ciertos temas o datos, que pueden ser exigidos o no por los clientes. Asimismo, el cabildeo obliga a abordar en la materia los grupos que realizan la acción. Existen dos tipos de grupos: de interés y de presión.¹³⁶

Un grupo de interés nace de la coyuntura política; se activa cuando surge, en el espacio público, cierto tema que suscita el interés de varias personas u organizaciones. Su propósito es influir en las decisiones gubernamentales o legislativas para asegurar que éstas les sean favorables, puede constituirse por organizaciones sindicales, empresariales o por grupos étnicos, religiosos, culturales, deportivos, o bien por estrato social, región o barrio.¹³⁷

Por su parte, los grupos de presión son homogéneos y tienen un plan organizativo formal; también buscan influir en las decisiones de gobierno, legislativas o judiciales; presentan sus intereses como temas de interés público, pero realmente buscan que los beneficios recaigan sólo entre sus miembros, e intentan

¹³⁵ Ver página electrónica: www.corporativodeservicios.com.mx/lobbying2.php. Consultada el 09 de mayo de 2011.

¹³⁶ Gómez Valle, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. Estudios sobre Estado y Sociedad, México, Espiral, pp. 121-122.

¹³⁷ Ver página electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2316/3.pdf>. *La Teoría del Cabildeo*, consultada el 6 de febrero de 2014.

conseguirlo mediante medios lícitos e ilícitos; van desde el cabildeo, las relaciones públicas y la propaganda, hasta el chantaje, la corrupción, la intimidación y el tráfico de influencias, entre otros. En algunas ocasiones, los integrantes de los grupos de presión son a su vez legisladores. Ejemplo de ello es el gremio de la industria de radio y televisión, que entre sus filas destacan diputados y senadores, que también son concesionarios de medios.

Tomando en cuenta el objetivo del presente apartado, es importante mencionar al el Congreso, ya que presenta como el territorio físico y virtual que permite a los actores políticos su actuar estratégico en función de factores de organización, estructurales, contextuales y de acontecimiento, que definen restricciones y oportunidades.

Por esta razón, el presente trabajo de investigación utilizaremos las modalidades para influir en los legisladores, que comenta José de Jesús Gómez del Valle:¹³⁸

1) Investigación Técnica; 2) Elaboración de Proyectos e Instrumentos legislativos; 3) Identificación de actores clave; 4) Contactos formales con legisladores; 5) Contactos informales con legisladores; 6) Audiencias en Comisiones; 7) Opinión pública.

a.- En la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, se compone de representantes de la nación mexicana electos en su totalidad cada tres años, donde por cada propietario se elige un suplente¹³⁹. Se integra por 500 diputados, 300 electos bajo el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos por principio de representación

¹³⁸ Gómez de Valle, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo: Origen y Evolución*. México, Espiral, pág. 116.

¹³⁹ Artículo 51, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.¹⁴⁰

El sistema de distritos electorales uninominales, se basa en dividir la población total del país, en demarcaciones que contemplan 300 distritos abarcando todas las entidades federativas, teniendo en cuenta el último Censo General de Población, sin que, en ningún caso, la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. En el caso para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, se sustenta en el Sistema de Listas Regionales, constituidos por cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.¹⁴¹

La elección de los 200 diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, tiene preceptos especiales que los partidos políticos deben de cumplir en los comicios electorales, de este modo, cada partido político, a fin de obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Asimismo, el partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, un número adicional de diputados, de acuerdo con su votación nacional emitida.¹⁴²

¹⁴⁰ Artículo 52, op. cit.

¹⁴¹ Artículo 53, ibíd.

¹⁴² Artículo 54, Ibíd.

b.- En la Cámara de Senadores.

La integración de la Cámara de Senadores, está compuesta por 128 senadores, de los cuales, en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria y uno será asignado a la primera minoría.

Para ello, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos: la senaduría de primera minoría, que le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate; y los 32 senadores restantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Su renovación total será cada seis años.¹⁴³

De la misma forma, que los Diputados, por cada Senador propietario se elegirá un suplente, siendo los mismos requisitos también, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección, un punto trascendente y ahora controversial, consiste en la no reelección inmediata tanto de los Senadores, como de los Diputados del Congreso de la Unión.¹⁴⁴

Se destaca en el artículo 61 Constitucional, el fuero que poseen los legisladores y la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Además, se prescribe que no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Además, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, e cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.¹⁴⁵

¹⁴³ Artículo 56, *Ibíd.*

¹⁴⁴ Artículo 57, 58 y 59, *Ibíd.*

¹⁴⁵ Artículos 62 y 63, *Ibíd.*

b.1.- Sobre comisión permanente.

La comisión permanente, es un órgano colegiado bicameral que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Las sesiones de ambas cámaras son fundamentales para el trabajo legislativo, por ello, los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.¹⁴⁶

El Congreso inicia su sesión a partir del 1º de Septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En estos dos periodos de sesiones ordinarias, del Congreso se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de la Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan constitucionalmente. En uno de estos periodos de sesiones ordinarias, el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley Orgánica del Congreso General, que es el marco legal que rige la vida interna de ambas cámaras.¹⁴⁷

El primer periodo de sesiones, será hasta el 15 de diciembre del mismo año, el segundo periodo, no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Artículo 61, *Ibíd.*

¹⁴⁷ Artículo 62, *Ibíd.*

¹⁴⁸ Artículo 63, *Ibíd.*

Las sesiones extraordinarias, tienen lugar cuando traten algún asunto exclusivo, de alguna de las dos cámaras o de ambas; reuniéndose cada vez que los convoque para este objeto la Comisión Permanente.¹⁴⁹

La apertura del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En lo correspondiente a la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Las comisiones parlamentarias, se clasifican en:

- “a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;*
- b.- Jurisdiccional: Interviene en los términos de la ley, en los procedimientos de responsabilidad de servicios públicos;*
- c.- De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional”.*¹⁵⁰

b.2.- Sobre los grupos parlamentarios.

Según lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de legisladores según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso. En la Cámara de Diputados, el Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara¹⁵¹.

Los grupos parlamentarios en la Cámara Alta, se establecen como las formas de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido,

¹⁴⁹ Artículo 67, *Ibíd.*

¹⁵⁰ Artículo 85, Ley Orgánica del Congreso General.

¹⁵¹ Obra. Citada. Artículo 85, Ley Orgánica del Congreso General.

para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, tienen la obligación de contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Es entonces que sólo los Senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores, y solamente podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.¹⁵² Puede darse el caso que un Senador o un Diputado, no pertenezca a ningún grupo parlamentario, por lo que es considerado legislador sin partido, aunque recibe las mismas consideraciones y apoyos que todos sus compañeros.

3.- Durante la aprobación de leyes.

3.1.- Investigación técnica.

Una de las modalidades que sin duda influye en los legisladores y que permite “cabildear”, es la investigación técnica relativa, por ejemplo, al análisis económico, político y social que algunas organizaciones, centros de estudios y/o investigadores poseen y que se convierte en información privilegiada para impulsar cierta iniciativa o por el contrario, reorientar su sentido y sus consecuentes alcances. Como se ejemplificó en el apartado anterior, la investigación técnica en el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue crucial para impulsar la negociación del espacio en un primer momento.

¹⁵² Obra. Citada. Artículo 71 y 72, Ley Orgánica del Congreso General.

3.2.- Elaboración de proyectos e instrumentos legislativos.

Algunas organizaciones sociales y civiles recurren al cabildeo en su afán por lograr un cambio efectivo en la vida pública, donde las propuestas de los ciudadanos se lleven a cabo. Es así, que algunas iniciativas son elaboradas directamente por éstas y buscan el apoyo de legisladores para ser presentadas ante el pleno, por ejemplo, la Red por los Derechos de la Infancia A.C., ha sido una de las organizaciones que más ha impulsado políticas públicas a favor de los derechos de los menores en nuestro país, es así que presentó la iniciativa por la que se creaba la Defensoría de la Infancia, dicha iniciativa fue recogida por la Diputada Gabriela González Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, durante la LX Legislatura a nivel federal, y a nivel local la Diputada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Aleyda Álavez Ruíz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la presentó durante la V Legislatura, con sus modificaciones para el ámbito local y fue aprobada en abril del año 2010.¹⁵³

Lo anterior, resalta que no necesariamente una organización civil prefiere un determinado grupo parlamentario para hacer progresar sus propuestas e iniciativas, en el caso anterior es muy notorio que aunque al principio fue recogida por el Partido Acción Nacional, posteriormente el Partido de la Revolución Democrática, también se unió a este interés y logró legislar en dicho ámbito.

¹⁵³ La iniciativa por la que se crea la Defensoría de la Infancia para el Distrito Federal, fue dictaminada en Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Atención a Grupos Vulnerables, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.3.- Identificación de actores clave.

Como lo referimos en la introducción para la identificación de los actores clave del cabildeo reconoceremos la clasificación de José de Jesús Gómez Valle,¹⁵⁴ el autor señala que existen actores pasivos y activos. Como ya lo hemos mencionado, el actor pasivo es el Congreso, puesto que ahí se desarrolla el debate parlamentario y la presentación de iniciativas, puntos de acuerdo, dictámenes y demás propuestas legislativas, sin embargo en este apartado profundizaremos en los activos, y por ello no podemos dejar de abordar a los Poderes Fácticos.

3.3.1.- Poderes fácticos

El doctor Pablo González Casanova¹⁵⁵ se refería a los poderes fácticos como “poderes reales”, en contraposición a los poderes formales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), clasificando en esta categoría tanto a las fuerzas armadas como al clero, a los caciques y a los empresarios.¹⁵⁶ Se trata de entidades de poder “real”, con una enorme capacidad de incidir en el rumbo de los asuntos públicos aunque no tengan el reconocimiento ni la legitimidad que sí tienen las instituciones del Estado, por ello, sean legales o no, se trata en todos los casos de grupos de interés que aprovechan su fuerza para influir en las decisiones de las autoridades.

¹⁵⁴ Ídem, pág. 105.

¹⁵⁵ En realidad, hasta hace muy poco se ha comenzado a teorizar sobre los “poderes fácticos” como tales, aunque estudios y análisis sobre factores, grupos y actores de poder, los ha habido prácticamente desde siempre en la ciencia política. En México, al parecer la primera reflexión sistemática al respecto, aunque sin usar el término ahora en boga, fue el ya clásico libro de Pablo González Casanova, *La democracia en México*. Ver página electrónica: <http://www.redalyc.org/pdf/421/42128279012.pdf>. Consultada el 6 de febrero de 2014.

¹⁵⁶ Hay poderes fácticos a todas luces ilegales, como el de los narcotraficantes, que llegan a corromper, comprar, atemorizar y controlar a poblaciones enteras, desde autoridades gubernamentales, representantes eclesiásticos, ciudadanos individuales que se prestan al lavado de dinero y, en algunos casos, a poblaciones marginales enteras, que encuentran trabajo seguro en condiciones de elevada pobreza y desempleo. Ver página electrónica: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5520.dir/cheresky-cap9.pdf>. Consultada el 6 de febrero de 2014.

Un poder fáctico procurando obtener provecho de las vías institucionales como el *cabildeo*, hace uso de ellas. Pero también se debe destacar que recurre a la presión, la amenaza y al chantaje cuando es necesario con tal de que prevalezcan sus intereses. Entre los principales poderes fácticos contamos con la oligarquía o grupos empresariales, el ejército, la Iglesia, los medios de comunicación masivos, los organismos financieros internacionales, y los sindicatos.

Estos poderes “de facto”, de hecho y no de derecho, son ejercidos por personas o instituciones, siendo su influencia determinante en las decisiones de asuntos públicos y en la vida política de un país. El peligro de los poderes fácticos, en específico su influencia en la práctica legislativa, en muchos países, proviene de su desvinculación al bienestar colectivo y su desdén hacia la democracia liberal. Su intervención directa sobre las políticas de gobierno, lo convierten en un poder supra electoral, ajeno a lo que verdaderamente desean los ciudadanos.

El poder de estos grupos, radica en el control de ciertos recursos claves de la política: dinero, fuerza, comunicación, favores, etc. La defensa de sus intereses es su razón de ser (lo que no resulta ilegítimo), sin embargo, para ello, se valen muchas veces, de acciones poco democráticas o abiertamente antidemocráticas.

Si tomamos regímenes parlamentarios democráticos, como el norteamericano, no es difícil percibir, la enorme influencia que las elites empresariales tienen sobre las políticas económicas de las distintas administraciones. Estados Unidos, se ha caracterizado por la fuerte presión de los señores dueños del petróleo y la industria militar, algunos de los cuales ocupan puestos claves en el gobierno. Actualmente, los medios de comunicación masivos (principalmente la televisión), son determinantes en la agenda del debate público. Su enorme influencia sobre la opinión pública, le otorga una gran capacidad de negociación con los sectores de gobierno. El monopolio de la información, ejercido por grupos empresariales, hoy sostiene a muchos gobiernos (especialmente conservadores).

3.4.- Contactos formales con legisladores.

Entre algunos de los contactos formales con los legisladores, se encuentran los enlaces legislativos de las dependencias de la administración pública dependientes del poder ejecutivo, es así que encontramos “Enlaces Legislativos”, quienes fungen como informantes de primera mano de las iniciativas, proposiciones, dictámenes y en general toda la actividad parlamentaria que se desarrolla al interior de las Cámaras.

Los llamados enlaces legislativos tienen la misión de vigilar que cada uno de los debates o temas de discusión no influyan de manera negativa en la dependencia de la cual son enlaces; son estos quienes con sus acciones proporcionan información respecto de cierto tema para que si se da el caso se negocie y tengan influencia en el sentido de las votaciones.

3.5.- Contactos informales con legisladores.

Entre los contactos informales de los legisladores, debemos aclarar que si bien un legislador es un representante popular, en la mayoría de los casos no necesariamente un ciudadano puede tener acceso de audiencia con el legislador para poder transmitir cierta preocupación, necesidad o problemática que le aqueja. Por ello, es necesario que de manera informal la sociedad se organice en comitivas o representantes de cierta asociación con tal de ser “recibidos” por el legislador de su distrito electoral o de su comunidad. Este tipo de contacto es el informal y se definen como todos aquellos contactos que no parten de ninguna institución y que son proclives a intentar en diferentes ocasiones el provocar un cambio significativo para algún sector.

3.6.- Audiencias en comisiones.

La labor parlamentaria se organiza a través del trabajo de las Comisiones legislativas,¹⁵⁷ al interior de éstos espacios es en donde se discuten la mayoría de los proyectos legislativos, y por ello la práctica del cabildeo se realiza cuando los cabilderos identifican aquel legislador que puede ser el que escuche sus necesidades y las traduzca en instrumentos legislativos.

Por ejemplo, en la discusión anual del presupuesto de egresos de la federación, algunas partidas etiquetadas con recursos no se explican sin la intervención de un sector interesado en dicha propuesta y que por lógica se encuentran dispuestos a negociar en todo momento e influyen en la decisión final de los recursos.¹⁵⁸

De igual forma es evidente que cuando se discute el presupuesto, hacen presencia en el Congreso Federal, Secretarios de Estado, Gobernadores, Presidentes Municipales, Jefes Delegacionales, e incluso algunas organizaciones civiles para conseguir que legisladores destinen recursos a un determinado sector, proyecto o estrategia. En lo cual se debe destacar que las organizaciones civiles dentro del grupo mencionado son las únicas que pueden llegar a ejercer el cabildeo, los demás no. Es aquí directamente en donde no se puede negar la práctica “*cabildeadora*”, esa actividad que seguramente proveyó de elementos de convencimiento ya sea con información valiosa para una propuesta adecuada, o bien, podríamos pensar, aunque no comprobar, cierto ofrecimiento de sobornos a los legisladores.

¹⁵⁷ Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura (Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁵⁸ Ver página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>. Consultada el 6 de febrero de 2014.

Existen innumerables ejemplos de las audiencias en Comisiones, sin embargo, no es en ese lugar en donde se ejerce el cabildeo. El cabildeo se auxilia de diversos medios para lograr su objetivo, como lo pueden ser correos electrónicos, juntos y llamados por teléfono. Como en todo, son los medios que ayudarán a obtener una mejor comunicación y como consecuencia el resultado de decisiones productivas.

3.7.- Creación de opinión pública.

La opinión pública generalmente se puede pensar que es un elemento de presión en el Congreso, sin embargo, ésta no influye directamente en la toma de decisiones, debido a que es simplemente un factor de medición en el cual se canalizan las ideas y propuestas de la sociedad. Dado que hoy en día, el proceso de comunicación con los legisladores y la toma de decisiones de estos mismos permean en la construcción de una herramienta persuasiva que permita mantener en continua comunicación con los distintos sucesos sociales, políticos y económicos derivados de la opinión pública.

Un ejemplo tácito, son los impuestos, es decir no se puede negar la insatisfacción y reclamos de la sociedad al ver que en las Cámaras aprueben un implemento en los mismos, pero sirven como base para que se tomen mejores decisiones en las Cámaras en las próximas reuniones y así beneficien la opinión pública.

De igual forma, se puede dar el caso de que el Congreso valide una postura cuando ésta tenga que ver con cuestiones de derechos humanos o de soberanía nacional; cuestiones que no afectan el sistema político del Estado. Y en donde se tiene en cuenta la opinión pública para mejorar las condiciones de las personas en el país así como los temas dentro de las materias mencionadas.

El cabildeo legislativo en nuestro país, no dista mucho del que se realiza en otros lugares, sin embargo, hasta el año 2010, esta actividad por primera vez en la historia del país se reguló a nivel del Congreso de la Unión. La anterior información se ampliará en el Tercer Capítulo del presente trabajo de investigación, en donde se aclarará la ruta que se siguió para la aprobación legislativa de la práctica del cabildeo y su repercusión actual.

4.- Sobre la necesidad del cabildeo legislativo.

Con respecto a la necesidad y demanda del acto del cabildeo legislativo, se toman en cuenta los supuestos siguientes:

1. La regulación del cabildeo, permitirá la interacción de diferentes sectores sociales afectados en aras de una mejor información para la toma de decisiones públicas traducidas en instrumentos legislativos vigentes.
2. La regulación del cabildeo aprobada por la Cámara de Diputados el 8 de diciembre de 2010, debe profundizar en su objeto a efecto de garantizar verdaderos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es cuestión prioritaria para cualquier institución conseguir la credibilidad, la confianza y, en consecuencia, una imagen positiva de sus intereses. Siendo esencial destacar la falta de reglamentación del cabildeo en México, teniendo como antecedentes los países mencionados en capítulos anteriores, que si lo regulan, México debe actualizarse en este flagelo y tratar de mejorar en todos los ámbitos posibles mediante la introducción de una reglamentación, tomando como ejemplos los de otros países, para que no exista o se presente en la práctica, la corrupción, el tráfico de influencias y así también, las acusaciones entre partidos y legisladores.

En este contexto también es necesario dar especial importancia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se inserta como la novedad de los últimos diez años, y tiene por objetivo poner toda la información al ojo público; desata la confrontación de intereses y por tanto las habilidades para negociar.

Si queremos que los cabilderos se ciñan a una normatividad específica debemos tomar en cuenta que nuestras referencias jurídicas aún son imprecisas y poco confiables para poder acceder a la información pública. Por ello si se pensara en un marco con mayores alcances donde se regulen las conductas cabildeadoras, podríamos estar frente a un escenario utópico y poco razonable con los intereses colectivos.

Por otro lado, también encontramos que los operadores del cabildeo no son los ciudadanos de escasos recursos y es común que frecuentemente intenten tener comunicación con un Diputado, aunque son pocos los que obtienen una respuesta favorable. Es importante señalar que aunque algunos logran tener acceso a una comunicación directa con algún legislador, éste en muchas ocasiones no tiene voluntad ni consideración para apoyar o beneficiar a alguna comunidad o grupo social.¹⁵⁹ Esto en materia de pedir apoyo por parte de los ciudadanos a sus representantes o diputados.

Se debe distinguir que el hecho de que pidan ayuda por parte del gobierno, no significa que se las vayan a dar o que la vayan a conseguir, y por lo mismo no son operadores del cabildero, aunque traten de influir y convencer a sus representantes para recoger y obtener un beneficio de ello.

¹⁵⁹ Ver página electrónica: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf. Consultada el 10 de febrero de 2014.

Es así que en la práctica del cabildeo se encuentran dos fases: la primera fase es cuando se intenta ganar adeptos para sus fines; y la segunda fase cuando se fortalece esta práctica por “debajo del agua”, sin emitir una normatividad que limite su actuación.

Pero ¿realmente la regulación del cabildeo promoverá una cultura de igualdad ante la ley, en la que se permita dar voz a los que no la tienen? ¿Será condición necesaria del registro de empresas cabildeadoras el estar íntimamente ligados a sectores vulnerables o de escasos recursos? ¿El cabildeo en el contexto mexicano está limitado a los grupos de presión? Las anteriores interrogantes se pueden ubicar en la realidad del Congreso Mexicano actual, que será abordada a groso modo en los apartados posteriores.

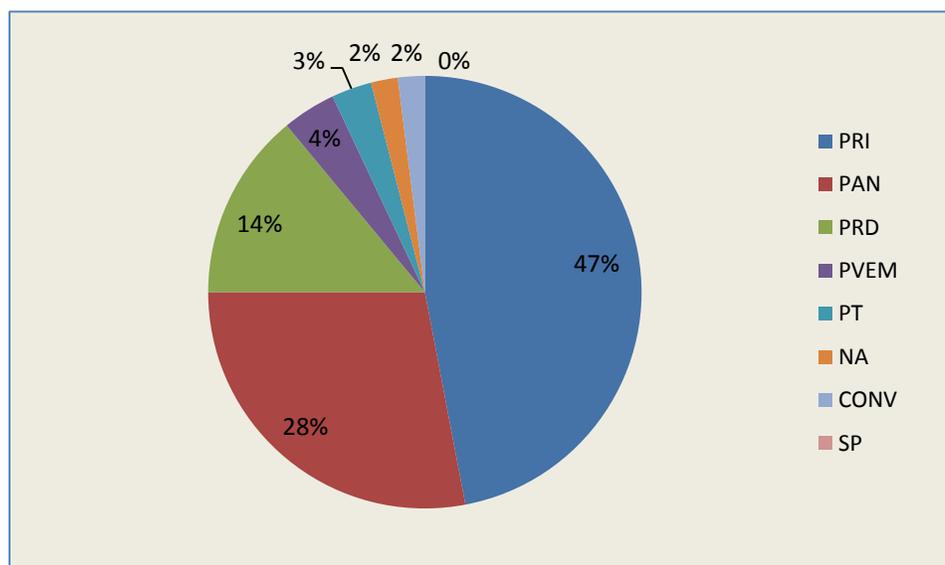
5.- Sobre la regulación del cabildeo: entrevistas a legisladores y ex legisladores sobre la regulación del cabildeo-lobby.

Para que la práctica del cabildeo surja y se desarrolle como un medio de comunicación transparente y eficaz dentro de las cámaras, la población como objeto de estudio, se tendrá en cuenta por la constitución que posee, la cual está constituida por los Diputados Federales integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados en su segundo año de ejercicio constitucional.

Mostrando gran relevancia en el período de referencia en que se realizaron las entrevistas a los legisladores y ex legisladores de la cámara de diputados, fueron en el transcurso del segundo periodo del segundo año de ejercicio constitucional; el cual inició el primero de febrero y concluyó el 30 de abril del año 2011. Asimismo, se tomó una muestra aleatoria de un total de 500 diputados, para realizar las entrevistas con respecto al tema del cabildeo.

Cabe señalar que cada uno de estos 500 diputados pudo haber sido seleccionado al azar, por lo que la muestra está definida como una muestra aleatoria estratificada que de acuerdo a los postulados estadísticos,¹⁶⁰ corresponde a 75 diputados integrantes de diversas comisiones del Órgano Legislativo, que a su vez se divide en tres estratos (h1, h2 y h3), esto con el fin de obtener representatividad de los diferentes grupos parlamentarios.

**GRÁFICA 5
REPRESENTACIÓN POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**



Fuente: Elaboración propia, con información el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, de 1998 a 2010.

ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

En el proceso de aplicación de las entrevistas, se consideraron varias estrategias tales como:

- Aplicación de entrevista personal.

¹⁶⁰ De acuerdo a los postulados de la disciplina estadística para poder formar una muestra aleatoria cuando se conoce el número total de la población, esta muestra debe contener el 10 o el 15% de la población total para poder realizar descripciones y análisis.

- La entrevista se realizó de manera que se obtuvieran datos que permitan conocer la postura de los legisladores ante la práctica del cabildeo.¹⁶¹

Como se puede observar, se procuró incluir a los principales partidos políticos del sistema político mexicano con el propósito de conocer las posturas de cada uno de ellos, respecto a la proporción que ocupa en la Cámara de Diputados.

A continuación se procede a la presentación de los resultados de manera sintética para que reflejen las opiniones de los legisladores, de conformidad con el cuestionario presentado.

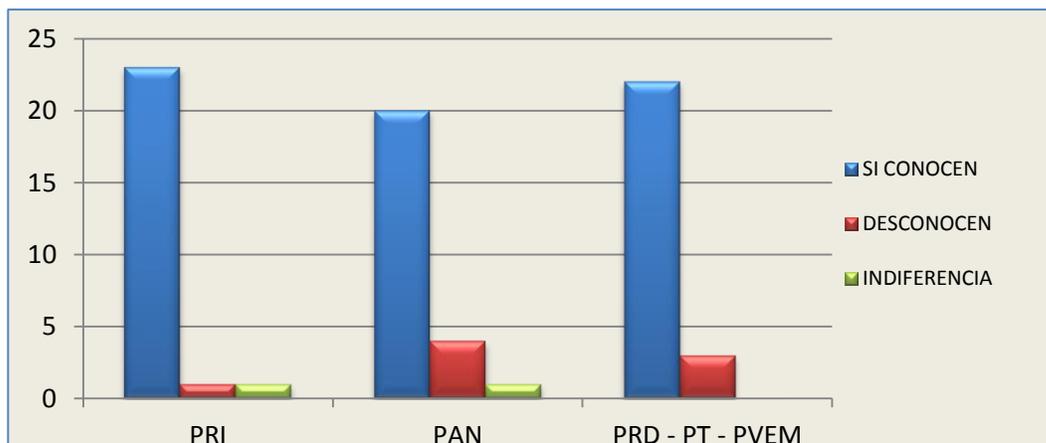
a).- Conocimiento de la práctica del cabildeo.

65 de los 75 legisladores entrevistados sí conocen la práctica del cabildeo y, están de acuerdo en regularla, su principal argumento es que esta actividad permite buscar la opinión de diversos actores para presentar reformas con sustento y además con legitimidad.

La siguiente gráfica 6, muestra el conocimiento de la práctica del cabildeo, por parte de los tres estratos seleccionados, de lo que se desprende que más del **85%** de los diputados tienen conocimiento de la existencia de la práctica del cabildeo en el poder legislativo.

¹⁶¹ Consultar anexo.

GRÁFICA 6
PREGUNTA UNO, CUESTIONARIO CABILDEO

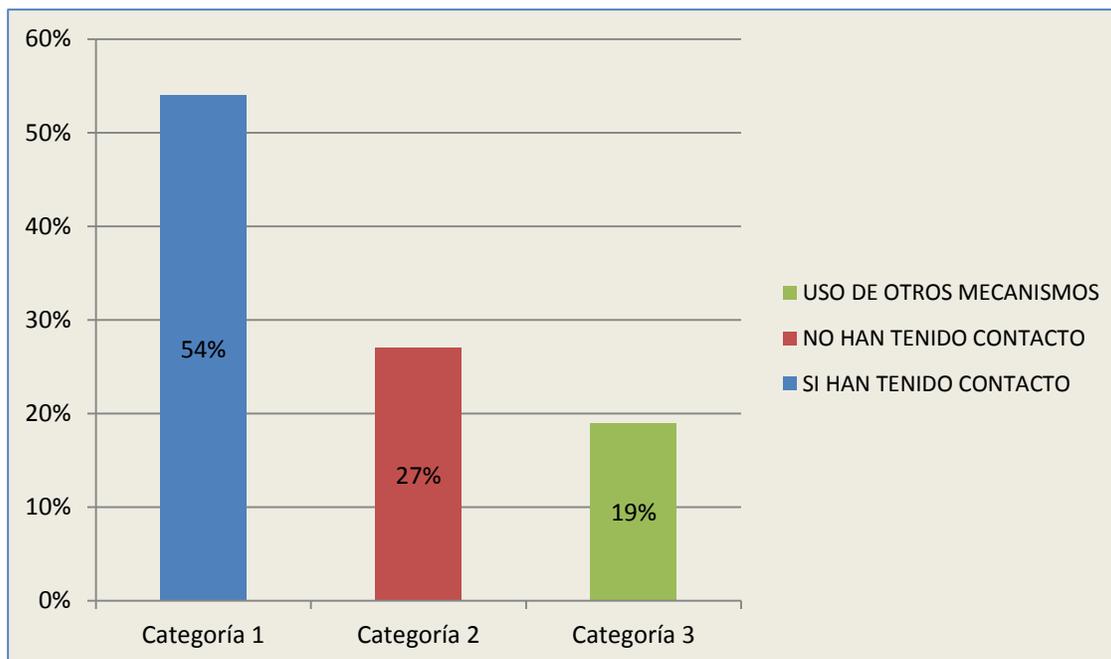


Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

b).- Contacto con cabilderos.

Del total de entrevistados el 54% (41 Diputados), sí ha tenido contacto con algún grupo cabildero. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados fueron omisos al responder el motivo de dicho contacto, es decir, si fue con el objeto de frenar o impulsar alguna iniciativa. Este porcentaje refleja la importancia de la práctica de cabildeo, ya que se puede señalar que más de la mitad de los diputados integrantes de la LXI Legislatura, han tenido algún contacto con los cabilderos, lo anterior lo podemos identificar de manera más clara en el siguiente gráfico, que muestra resultados de la muestra total.

GRÁFICA 7
PREGUNTA DOS, CUESTIONARIO CABILDEO



Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

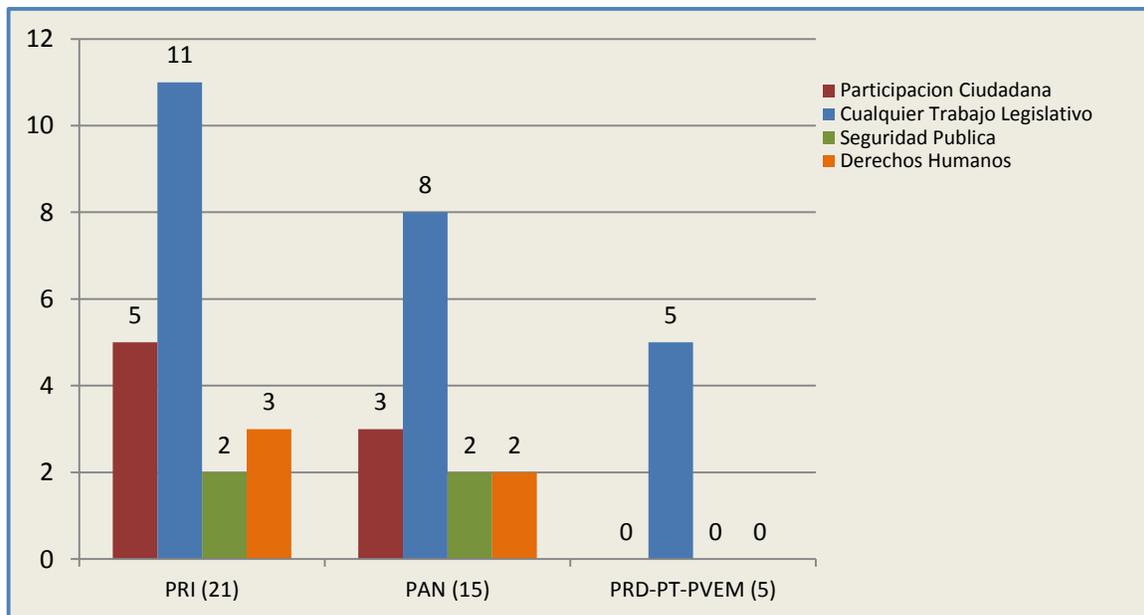
Tomando como base lo anterior, respecto a la práctica del cabildeo, además de ello, expresaron su postura sobre todo los Diputados del Partido del Trabajo, que no estaban a favor de dicha práctica, porque consideraban que promovía la corrupción; asimismo, hicieron de nuestro conocimiento, su utilización de otros mecanismos para conocer inquietudes o para informarse de temas de interés, a través de sus Oficinas de Enlace Ciudadano, o bien, si se trataba de algún tema especializado contrataban asesores especializados en el mismo.

c).- Temas.

Esta pregunta fue con el objeto de que se nos indicara en qué momentos los legisladores han recurrido a la práctica del cabildeo. Al respecto podemos mencionar que las respuestas fueron diversas, ya que cada Diputado que

manifestó conocer el cabildeo y haber tenido contacto con grupos especializados, hizo referencia a temas que tienen que ver con las Comisiones Ordinarias del Poder Legislativo al que cada legislador pertenece, es decir trataban en materia de seguridad pública, combate al crimen organizado, protección y garantía de los derechos humanos, atención a grupos vulnerables e indígenas, así como otros que atañen a la cultura, el deporte o la reforma política. Por lo anterior, y por la continuidad en las respuestas, se eligen los siguientes temas importantes de conformidad con nuestra muestra, los legisladores reconocen que han recurrido al cabildeo: 1. Seguridad Pública, 2. Derechos Humanos, 3. Participación Ciudadana y 4. Otros (Deporte, cultura, etc.).

GRÁFICA 8
PREGUNTA TRES, CUESTIONARIO CABILDEO



Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

Cabe señalar que en esta gráfica se muestran los tópicos más recurrentes por los que los Diputados recurrieron a la práctica del cabildeo, pero solo los que antes en la pregunta 2 respondieron haber tenido contacto con cabilderos, es decir, que por ejemplo de los 21 diputados del PRI, que aceptaron haber recurrido a esta práctica, 5 respondieron que su razón fue para impulsar la participación ciudadana, 11 aseguraron que casi en cualquier trabajo legislativo se hace uso de dicha práctica, 2 para el tema de seguridad pública, y 3 en el tema de derechos humanos. Y así para el resto de los grupos parlamentarios.

d).- Regulación.

Esta pregunta está vinculada con la postura de cada legislador ante la práctica del cabildeo, ya que gran parte de los legisladores que manifestaron tener contacto con algunos grupos de cabildeo, el 54% están de acuerdo en impulsar iniciativas que regulen la práctica del cabildeo, siendo la mayoría los representantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y del Partido Acción Nacional, quienes demostraron mayor interés en el tema.

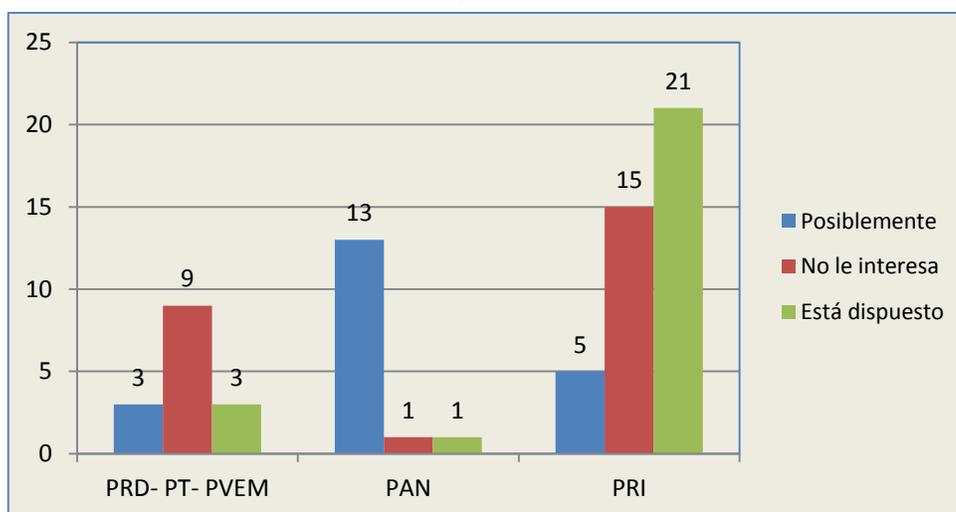
A diferencia de Diputados del Partido del Trabajo, quienes dejaron en claro no estar de acuerdo con la regulación de dicha práctica, por considerar que privilegiaba intereses de ciertos grupos que pretenden ejercer influencia en el trabajo legislativo, además de ser un camino a la corrupción.

Aunque los números no representan el ideal del Partido Político puesto que no se entrevistó a cada uno de los legisladores por partidos, estos datos reflejan en primera instancia que la bancada panista se encuentra a favor de la regulación del cabildeo, en pro de una normatividad que fortalezca los procesos democráticos, y la transparencia en el debate público, así como para lograr una legitimidad en los trabajos legislativos de las diversas comisiones, además la postura del legislador

del Partido del Trabajo es muy clara al asegurar que no votaría a favor de una iniciativa de tal naturaleza, ya que esto abre las puertas a la corrupción.

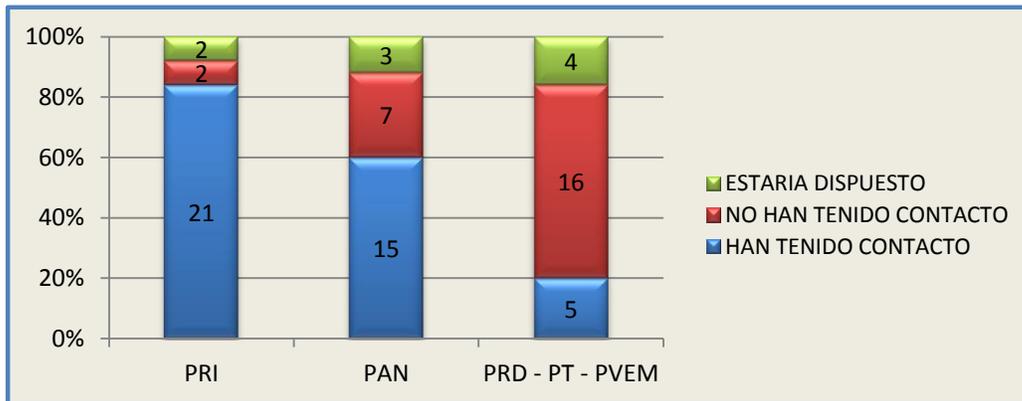
Mientras que el PRI, también ha manifestado su particularidad afecto por llevar a cabo la práctica del cabildeo durante sus sesiones y encuentros políticos, el PRD así también hace uso de éste mecanismo aunque con menos favoritismo por optar hacia la aprobación de una regulación de la misma.

GRÁFICA 9
PREGUNTA CUATRO, CUESTIONARIO CABILDEO



Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

GRÁFICA 9.1
PREGUNTA CUATRO, CUESTIONARIO CABILDEO



Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

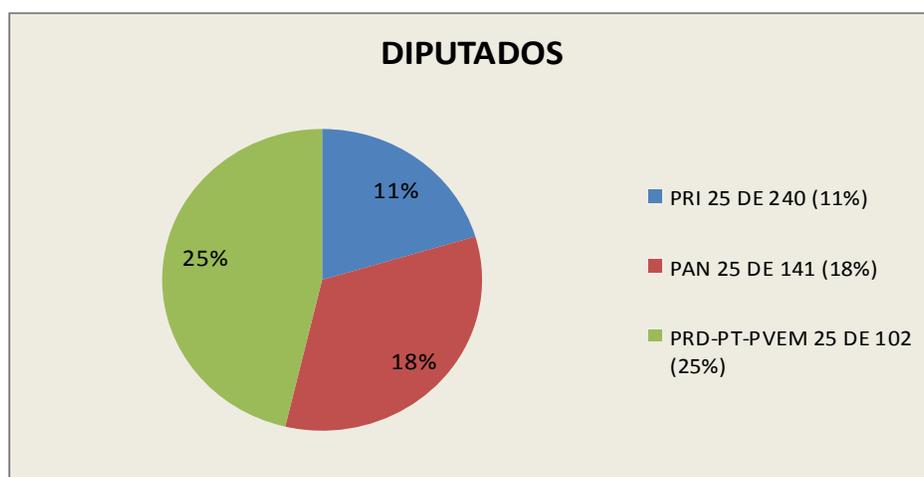
e).- Percepción.

Al respecto, se destaca que éste cuestionamiento está relacionado con la pregunta 2, reflejando que el PRI está a favor de la regulación de dicha práctica, apoyado por el Partido Acción Nacional; lo que hace constatar con las anteriores gráficas, y con el siguiente diagrama se conforma un posible escenario que permite destacar el por qué de la aprobación de un marco normativo para la práctica del cabildeo. Cabe señalar que los legisladores no respondieron a las preguntas 6 y 7, puesto que evadieron las respuestas asegurando que no han tenido contacto con un cabildero o con un grupo de interés en específico, pero los legisladores de la bancada del PRI y PAN, definieron al cabildeo como “un mal necesario”, que abre la posibilidad de escuchar diversos puntos de vistas que fortalecen el trabajo legislativo.

f).- Partidos.

Tal como se describió en la estrategia metodológica de la presente investigación, la muestra seleccionada se dividió en tres estratos, a efecto de garantizar la representatividad de los grupos parlamentarios, para quedar como sigue:

GRÁFICA 10
REPRESENTACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, DIPUTADOS DE LA H. CÁMARA DEPUTADOS, LXI LEGISLATURA.



Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta aplicada a legisladores integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2012), en su segundo año de ejercicio constitucional.

6.- Conclusiones del capítulo:

- Ningún Diputado sabía que en el Reglamento para el Gobierno Interior ya se habían aprobado reformas que por primera vez en la historia regulaban la figura del cabildeo para complementar las prácticas parlamentarias.
- Se debe analizar y profundizar sobre qué elementos se legisló para permitir el cabildeo en los órganos legislativos.

- Es necesario fomentar una adecuada profesionalización de los cabilderos gubernamentales, contando la participación de instituciones académicas que respalden el trabajo legislativo, en cuanto a investigación técnica, documental y estadística.
- Debe avanzarse en el fortalecimiento del propio poder legislativo, mediante la renovación y actualización de sus procedimientos internos, como el reconocimiento de la práctica del cabildeo, que si bien ya está “regulado” a nivel federal, sirve de precedente para las demás legislaturas locales que a la fecha no cuentan con un marco regulatorio en la materia.

CAPITULO V

PLANTEAMIENTO DEL CABILDEO – LOBBY EN MÉXICO.

1.- Introducción al capítulo.

Como una adaptación del lobby anglosajón para la versión castellana hemos aceptado la idea de cabildeo, que cubre a la perfección el sentido y significado que deseamos dar. No obstante, como toda adaptación, tiene sus limitaciones de origen, que responden a procesos culturales e históricos muy lejanos en esencia a al mexicano para nuestro caso.

En el México democrático la construcción de buenas prácticas inicia bajo una relación de arriba hacia abajo, por ello, la regulación del cabildeo en la H. Cámara de Diputados es un buen indicio de la autonomía que busca ir conquistando éste poder, así como de buenas intenciones por transparentar a través de la norma y la regulación la práctica legislativa y en especial la de los cabilderos, agentes en forma externos a la cámara, cuyos negocios y fines lucrativos se internalizan en todas las redes del proceso y negociación legislativa.

La tradición convencional de hacer política en México, es derivación de un Partido hegemónico como el PRI que sostuvo el poder político a través del poder ejecutivo creando un régimen semipresidencial, que determinaba la vida política nacional a través de ordenes transversales a la clase política o bien, por medio del decreto. Esta situación llevo a la casi nula existencia de relaciones democráticas al interior de la H. Cámara de Diputados, y por consecuencia, a su desgaste como contrapeso político al Ejecutivo, situación que genero un orden de grupos clientelares que de forma discrecional negociaban a través de terceros como los cabilderos, intereses públicos como si fueran privados, bajo cualquier medio de compensación. Por ello, plantear el cabildeo, es hacerlo hoy desde prácticas democráticas, y buscar su regulación es un síntoma de fortalecimiento de la institución y profesionalización de los legisladores.

2.- Propuestas de regulación del cabildeo mexicano, durante el Proceso Legislativo.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso de la Unión es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país.¹⁶² Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico.

El proceso legislativo federal se rige con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. La Carta Magna precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete: a) al Presidente de la República; b) a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y c) a las legislaturas de los estados.

La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

¹⁶² Ver página electrónica: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=1&sm=2>. Consultada el 15 de mayo de 2011.

2.1.- Cámara de Origen.

Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por dicha Cámara de origen.

2.2.-Presentación de iniciativas.

Toda iniciativa presentada deberá ser turnada a Comisiones por conducto de la Mesa Directiva para su análisis y posterior dictaminación.

La Comisión se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Los dictámenes de cada una de las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen. En materia parlamentaria se denomina voto particular a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

2.3.- Dictamen.

Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.

2.4.- Discusión.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.

Terminada la lista de oradores el Presidente preguntará a la Asamblea mediante votación económica si el asunto se considera suficientemente discutido, si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

2.5.- Votación.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme; mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

Respecto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si da lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

2.6.- Cámara revisora.

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo Federal.

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

2.7.- Promulgación.

El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día

útil en que el Congreso esté reunido, o b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

El procedimiento legislativo se desarrolla con el propósito de una mejor comprensión sobre el proceso y la conformación para dar lugar a las propuestas y sus aprobaciones o no, futuras para el gobierno de México. Así mismo se debe señalar que el cabildeo en México es de vital importancia y por lo mismo se debe conocer cómo es que durante el proceso mismo para la aprobación de una propuesta de ley, influye el “cabildero”; Es decir en qué momento el cabildero ejerce sus habilidades para influir en las decisiones políticas del país.

3.- Análisis de las propuestas de la regulación del cabildeo en el Congreso Mexicano.

Al inicio del presente trabajo de investigación, (septiembre del año 2009), no existía ninguna regulación específica en materia de cabildeo. A continuación se refieren las iniciativas presentadas con el objeto de legislar la práctica del cabildeo a partir de la LVIII, LIX, LX y LXI, Legislatura:

LVIII Legislatura:

- a. Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas. Dip. Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. 30 de abril del 2002.

LIX Legislatura:

- b. Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Cabildeo, presentada por la Dip. Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. 22 de abril del 2004.

- c. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Dip. Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. 22 de abril del 2004.
- d. Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares, presentada por los diputados Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 9 de diciembre de 2004.
- e. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Dip. Sami David David, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. 19 de agosto de 2005.
- f. Iniciativa con proyecto de decreto de Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas, Dip. Alejandro Murat Hinojosa, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. 10 de noviembre de 2005.

LX Legislatura:

- g. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dip. Santiago Cortés Sandoval Partido de la Revolución Democrática. 28 de marzo de 2006.
- h. Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diputados Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez del Partido Acción Nacional. 19 de diciembre de 2006.

- i. Proyecto de decreto que reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Diputado Jesús Arredondo Velásquez, Partido Acción Nacional. 29 de marzo de 2007.
- j. Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, del Partido Convergencia. 20 de septiembre de 2007.

LXI Legislatura:

- k. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Luz Carolina Gudiño Corro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. 9 de febrero de 2010.
- l. Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno interior de la Cámara de Diputados, a cargo de la Diputada Josefina Vázquez Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 13 de abril de 2010.

Las iniciativas referidas con anterioridad presentadas en la Cámara de Diputados, fueron los antecedentes previos a la aprobación de la primera reforma en materia de cabildeo que se presenta en nuestro país.

Es necesario destacar que en la exposición de motivos de las iniciativas presentadas durante la LX y LXI Legislatura, los Diputados proponentes hicieron hincapié en mencionar que los nuevos proyectos de reforma, consideraban a las anteriormente presentadas, por ello es importante destacar que se supondría una revisión por parte de legisladores de las iniciativas anteriormente propuestas con el objeto de actualizar y perfeccionar las nuevas iniciativas.

Es así, que la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, presidida por el Diputado de la fracción parlamentaria priísta, Jesús María Rodríguez Hernández, presentó el 15 de diciembre del año 2010, el Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados.¹⁶³ Para una mayor amplitud de los representantes, se detallan en el presente trabajo los integrantes de la Comisión Legislativa de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXI Legislatura.¹⁶⁴

En relación con los datos expuestos en el anexo del presente trabajo, se destaca el hecho de que se tomó en consideración treinta y seis iniciativas de reformas a la Ley Orgánica, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados. De las cuatro iniciativas contempladas, tres fueron presentadas por el Partido Acción Nacional y una fue presentada por el Partido Revolucionario Institucional, las cuales y según los considerandos del dictamen, pretendían lo siguiente:

“la incorporación de un aspecto toral para la rendición de cuentas, que es la regulación del cabildeo, el cual debe estar acotado para evitar excesos y que de ninguna forma los intereses de particulares se sobrepongan al interés general, en cualquier tema, en cualquier momento.

Se trata de transparentar la labor que realiza de forma válida cualquier empresa, asociación o mexicano que tenga interés en los procesos legislativos y en la forma en que los legisladores atienden sus peticiones.

En medida que se transparenta el cabildeo, se podrán inhibir prácticas ilegales y contra la ética, y dotará de legitimidad a este contacto entre particulares y legisladores, conservando el equilibrio entra la defensa de intereses particulares y prevalezca el interés público”¹⁶⁵

¹⁶³ Consultar Anexo de los integrantes de la Comisión Legislativa de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXI Legislatura, pp. 120-160.

¹⁶⁴ Ver página electrónica:

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/plantilla_integrantes_de_comisionlxi.php?comt=39. Consultada el 30 de mayo de 2011.

¹⁶⁵ Ver página electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-II.html#Ini20071211-6>. Consultada el 20 de mayo de 2011.

A continuación se detallan las fichas técnicas de cada una de las iniciativas presentadas, con el objeto de ampliar la información respecto a la propuesta para regular la actividad del cabildeo al interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito y finalidad de obtener un mayor marco jurídico sobre la situación actual de la regulación en materia del Cabildeo, ver anexo 3.

Analizando las anteriores iniciativas, podemos enumerar los siguientes aspectos:

- a. Definición de la actividad de cabildeo.
- b. Sanciones específicas respecto a la oferta y recepción de regalos y /o favores para legisladores.
- c. Nuevas disposiciones para aquellas personas físicas o morales que realicen actividades de cabildeo, quienes tendrán que inscribirse a un registro de cabilderos.
- d. Transparencia y rendición de cuentas en relación a los recursos destinados a la tarea parlamentaria de los legisladores.

La votación del dictamen de referencia en el pleno de la Cámara de Diputados fue la siguiente:¹⁶⁶

VOTOS	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	CONV	SP
FAVOR	255	133	77	23	12	5	4	1	0
CONTRA	7	1	0	1	0	4	1	0	0
ABSTENCIÓN	6	3	0	1	0	1	0	0	1
QUÓRUM*	1	1	0	0	0	0	0	0	0
AUSENTE	231	103	64	43	9	3	2	7	0
Total	500	241	141	68	21	13	7	8	1

*Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó.

Abreviaturas.

- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PRD: Partido Revolucionario Institucional
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- PT: Partido del Trabajo
- PNA: Partido Nueva Alianza
- CONV: Convergencia
- SP: Sin partido.

Como se puede observar, la votación refleja los datos resultantes de nuestras entrevistas analizadas en el Capítulo II. Asimismo, se mencionó que el Partido del Trabajo no estaba de acuerdo con la propuesta de cabildeo en comparación con los Diputados integrantes del Partido Acción Nacional, quienes manifestaron su apoyo al Dictamen y fueron el principal partido proponente de las iniciativas.

Es así que en la sesión del 15 de diciembre del 2010, se aprobó la inclusión de la figura del cabildeo, en el Reglamento de la Cámara de Diputados. El texto aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de abril del año 2011, refleja lo siguiente:

¹⁶⁶ Gaceta Parlamentaria, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.

CAPITULO 3: Del Cabildeo

Artículo 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2. Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Numeral reformado DOF 20-04-2011

Artículo 264.

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.

2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.

3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Artículo 267.

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:

I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;

II. Domicilio del solicitante, y

III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.

2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

Numeral reformado DOF 20-04-2011

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

Numeral reformado DOF 20-04-2011

Artículo 268.

1. La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

Artículo reformado DOF 20-04-2011”

Por su parte la Cámara de Senadores, a través de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, se avocó a la aprobación del dictamen por el que se expide el Reglamento del Senado de la República. Las Comisiones referidas están integradas por los siguientes legisladores:

POR LA COMISIÓN DE REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS	POR LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA
Sen. Rosalinda López Hernández (PRD)	Sen. Fernando Jorge Castro Trenti (PRI)
Sen. Héctor Pérez Plazola (PAN)	Sen. Adriana González Carrillo (PAN)
Sen. Irma Martínez Manríquez (Nueva Alianza)	Sen. José Guadarrama Márquez (PRD)
	Sen. Eugenio Guadalupe Govea (Convergencia)
	Sen. Ángel Alonso Díaz Caneja (PAN) Sen. Manuel Velasco Coello (PVEM)

El Dictamen de referencia, recogía la Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Cabildeo presentada el 10 de noviembre del año 2005, por la Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y que contemplaba en su exposición de motivos lo siguiente:

“En primer término, resulta necesario definir con precisión al cabildeo como la actividad profesional y especializada de agregación y gestión de intereses de los gobernados frente a los legisladores en lo individual o los órganos legislativos colegiados; así como establecer mecanismos de transparencia, información y verificación, para el conocimiento público de las personas físicas y morales que legal y profesionalmente se dediquen a la actividad de cabildeo. De otra parte, es oportuno establecer la responsabilidad de las instancias competentes del Poder Legislativo de integrar y mantener actualizado un padrón de personas físicas o morales que profesionalmente se dediquen a las actividades de cabildeo, excluyendo de la posibilidad de ser inscritos como tales, a quienes sean servidores públicos en activo en cualquiera de los órdenes de gobierno, o hayan sido inhabilitados para el ejercicio del servicio público, o bien se encuentren sujetos a procesos por presuntas responsabilidades de orden penal, civil o administrativo, derivado de sus actividades en el servicio público en cualesquiera de los órdenes de gobierno. Asimismo, resulta necesario prohibir de manera expresa y tajante, como parte de las actividades de cabildeo, la entrega, por parte de los cabilderos, ya sea por sí o por interpósita persona, de obsequios, pagos o servicios a los sujetos pasivos de cabildeo, como parte de sus actividades en la promoción de asuntos. En el mismo tenor, se debe establecer el esquema de responsabilidades y sanciones, adecuado a las irregularidades e ilícitos cometidos por los sujetos activos o pasivos en las actividades de cabildeo.”¹⁶⁷

Asimismo, y durante la actual legislatura en la Cámara de Senadores se presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Cabildeo, propuesta por el Senador Carlos Sotelo García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que tiene como finalidad:

“Establecer las normas básicas para el ejercicio transparente, honesto y probo de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular. Sus objetivos son: encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público; transparentar las acciones de cabildeo y gestión de intereses; y hacer del conocimiento público la identidad y actividades de los cabilderos.

¹⁶⁷ Ver página electrónica: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=9014&lg=59>. Consultada el 23 de mayo de 2011.

Se crean el Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo; el “Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados; y el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores. Estos registros serán públicos y los encargados de: poner a disposición del público las inscripciones existentes en los libros del registro y de los documentos que estén archivados, relacionados con las inscripciones; expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los libros del registro y de los documentos relativos; dirigir, organizar, administrar y coordinar los registros respectivos; desarrollar sistemas computarizados de clasificación y codificación para maximizar el acceso público al material inscrito; brindar asistencia e información respecto del registro y el procedimiento de inscripción; verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley; publicar trimestralmente mediante boletín oficial y en un Sitio de Internet una lista completa de los cabilderos y sus representados; recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones a esta Ley; y remitir a los organismos de contralor respectivos, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley”.

En el caso de la Cámara de Senadores, el dictamen se publicó en la Gaceta el 22 de abril del año 2010, sin embargo se publicó hasta diciembre de ese año. El texto relativo al cabildeo quedó plasmado en el Reglamento del Senado de la siguiente manera:

“CAPÍTULO CUARTO DEL CABILDEO

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda”.

Es así, que por primera vez en la historia legislativa de México, el Congreso de la Unión legisló con el objeto de que la práctica del cabildeo se plasmara en los Reglamentos Internos de cada una de las cámaras. Sin embargo, y de conformidad con la revisión hecha a las iniciativas, podemos asegurar, que el

espíritu del legislador no quedó plasmado en los instrumentos legislativos aprobados, toda vez que no se tomaron en cuenta aspectos cruciales de ambas iniciativas como los dispositivos esenciales para una regulación efectiva en la práctica del cabildeo.

La afirmación anterior, relativa a la falta de profundidad de las reformas aprobadas a ambos reglamentos queda constatada en los considerandos del Dictamen realizado por la Cámara de Senadores, en donde al momento de justificar la reforma de cabildeo textualmente señalan que: se incluye un apartado del Cabildeo, en el que el Senado inicia con la regulación básica de la actividad de cabildeo que profesional o habitualmente realizan particulares. Esta “regulación básica”, como los legisladores le llaman, solo denota una aprobación al vapor y sin la profundidad y certeza jurídica necesaria para un tema relevante y que forzosamente implicaba tomar en cuenta la voz de los actores involucrados y que en apartados anteriores esta tesis ya ha referido.

Actualmente, existen diversas inquietudes entre los cabilderos que desean registrarse bajo las nuevas disposiciones que se plasmaron en materia de cabildeo, de conformidad con el sitio de Internet de la Cámara de Diputados y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la procedencia de solicitudes de inscripción en el registro de cabilderos que elaborará la Cámara de Diputados, el 29 de marzo del año 2011, se determinó las personas físicas y morales que fueron aceptadas sus solicitudes para ser ingresados al registro de cabilderos y con el objeto de conocer el origen y la trayectoria de los cabilderos de México se proporciona la siguiente tabla:¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ver página electrónica:

http://www.diputados.gob.mx/cabilderos/doctos/ANEXO_FINAL_FISICAS_REVISADO.pdf. Consultada el 14 de abril de 2014.

No.	PERSONAS FÍSICAS	DATOS PERSONALES
1.	Abaroa Ortega Alicia	Es actualmente la Consejera General y Jefa de Asuntos Corporativos en Industrias AIEEn SA de CV. Anteriormente fue gerente de Relaciones Institucionales en Industrias AIEEn S.A. de C.V. Asimismo fue directora de Relaciones Institucionales en las mismas Industrias. También se encargó de Asuntos Corporativos en Grupo Bimbo.
2.	Achar Samra Elena	La maestra Elena Achar Samra, se dedica actualmente a las consultorías políticas y se especializa en estrategias de comunicación. Fue jefa de Unidad de Promoción de Exportaciones.
3.	Aguilar Méndez Joaquín	Es director de la Red de sobrevivientes de Abuso Sexual de Sacerdotes México.
4.	Alava Quintanilla Joaquín Jesús	Anterior Manager en Consejo Ejecutivo de Empresas Globales / Executive Council of Global Enterprises External Affairs Coordinator / Coordinador de Relaciones Gubernamentales en Daimler Subadministrador de Regulación Aduanera en Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Administración General de Aduanas Jefe de la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Monterrey en Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Administración General de Aduanas. Pertenece a la Coordinación del Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (CEEG).
5.	Albarrán González Rosalía	Desempeña actividades del ámbito jurídico.
6.	Alfaro Pérez Gallardo Héctor Ernesto	Es director Jurídico de CANAPAT (Transportes). Tiene especialidad en derecho económico y corporativo.
7.	Álvarez Hernández Jaime	Tiene una empresa en servicio de Homeopatía.
8.	Arriola García Roberto	Se encarga en Public Affairs & Corporate Communications Mexico City Area, Mexico Relaciones públicas y comunicaciones Actual Touristic Operation - Deputy Director General en Secretary of Tourism Mexican Federal Government Anterior Public Affairs & Government Vice president / Director en Edelman General Director en PI Corporate Operations Director en PI Corporate.
9.	Barahas Guevara Martha Elena	Es Senior Corporate Counsel en Latin America & Caribbean at Marsh & McLennan Companies, Inc. Naucalpan de Juárez. También asociada en Creel, García-Cuéllar, Aiza y Enríquez, S.C., La Lic. Barajas es miembro fundador de la ONG Consejo para la Responsabilidad y Valoración Ambiental, A.C.
10.	Barragán Burgueño Eric	Es el presidente de la Red de Sobrevivientes de Abuso Sexual por Sacerdotes. Confundió SNAP identidad de sacerdote católico y daña su reputación / Sistema Informativo de la Arquidiócesis de México (SIAME).
11.	Bello Hernández Carlos Arturo	Desempeñó numerosas actividades, entre ellas la principal es: ser socio de Bello, Gallardo, Bonequi y García S.C. (BGBG). Asesorías altamente especializadas. También fue, profesor de la Universidad Iberoamericana. Coordinador académico en la Universidad Anáhuac del Sur, México, Subdirector de Regulación Internacional en la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. México, D.F., Director Legal en Cibertele.com Madrid, España, enero, Conferencia Parlamentaria en Materia de Telecomunicaciones.

No.	PERSONAS FÍSICAS	DATOS PERSONALES
12.	Bonilla Sada José	Es litigante de Bonilla & Sada Abogados.
13.	Bussey García Ricardo Alfonso	Actualmente es consultor en Communication, PR, CSR, Public and Government Affairs Consultant en Independent Consultant. Y anteriormente estaba en Institutional & Government Relations Sr. Manager en Whirlpool Corporation Public Affairs, Health & Crisis Communications Practice Sr. Manager en LLORENTE & CUENCA Corporate & Government Affairs Sr. Manager en Kraft Foods de Mexico.
14.	Bustamante Ruisanchez Oscar Alejandro	Es Licenciado en Derecho.
15.	Camargo Tovar Carlos Alberto	Es Licenciado en Derecho.
16.	Cardoso Vera Mucio Ignacio	Desempeña actividades del ámbito Jurídico.
17.	Cariño Monsalvo Nora Leticia	Sin referencias
18.	Carmona Cortes María Antonieta I.	Sin referencias
19.	Carvallo Garnica Sergio	Es ingeniero Agrónomo, después de tomar un Curso de Evaluación de Proyectos en el Banco Mundial, compartió sus conocimientos sobre la materia al fungir como instructor en los cursos de Especialización sobre Crédito agropecuario de FIRA.
20.	Castañeda Salcedo Laura	Actualmente es la Subdirectora de Seguimiento a Programas Delegacionales en gubernamental
21.	Castro Arrona Alberto	Fue Representante Legal de "Poder Autónomo, México A.C."
22.	Castro Salinas Consuelo de Lourdes	Licenciada en derecho, responsable de una fundación, "Dignifica tu Vida",
23.	Cervantes Andrade Alejandro	Abogado, desempeña actividades del ámbito jurídico.
24.	Cervantes Cuevas Jesús Eduardo	Es Director de asuntos públicos para Coca-Cola México.
25.	Coronel Landa Fernando	Tiene mucha relación dentro del ámbito político.
26.	Cortázar Cejudo Lourdes Guadalupe Eugenia	Es psicóloga y es reconocida por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y su Consejo Consultivo, con el apoyo del Grupo Financiero Santander, en la cuarta edición del Premio UNICEF "Los derechos de la niñez y la adolescencia en México"
27.	Cortes Koloffon Antonio	Desempeñó como asesor en la Coordinación Ejecutiva de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Dirección General de Gobierno y de la oficina del Secretario en la Secretaría de Gobernación, así como en la Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos y como abogado de la Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones, ambas del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

No.	PERSONAS FÍSICAS	DATOS PERSONALES
28.	Cruz Reyes Daniel Alberto	Se ha desempeñado como parte del grupo de asesores de la Consultoría Jurídica Legislativa en el Senado de la República en las Legislaturas LVIII, LIX y LX, en las cuales realizó funciones de seguimiento de las actividades parlamentarias de dicho órgano. Actualmente se desempeña como enlace de monitoreo legislativo en esta firma consultora.
29.	De la Cruz Córdova Román	Sin referencias.
30.	Del Río Navarro Jaime Mariano	Abogado en derecho, asociado en Guerra Castellanos y Asociados.
31.	Delgado Caballero Pamela Emilia	Sin referencias.
32.	Ellstein Cimet Arie	Licenciatura en Ciencias Políticas y administración pública.
33.	Enrique Loera Héctor	Licenciado en Medicina, Especialista en Oficinas Centrales de México, D.F., Jefe Agropecuario del Distrito Lechero de Emiliano Zapata, Tab. Jefe Agropecuario del Distrito Lechero de Lagos de Moreno, Jal., Gerente Agropecuario Oficinas Centrales en México, D.F.
34.	Errasti Diddi Adriana Bertha	Es secretaria de actividades artísticas.
35.	Espinosa Fernández Jorge	Realiza actividades jurídicas.
36.	Fariás Mackey María Emilia	Es Directora de Cabildeo y Comunicación.
37.	Flores Durante Víctor Rafael	Sin referencias
38.	Foncerrada Pascal Luis Antonio	Fue Director de Política Monetaria y Crediticia en la SHCP; participó en el comité de Cetes desde sus inicios y en el desarrollo del mercado doméstico de capitales. Posteriormente fue nombrado director de Financiamiento Externo, donde participó en la reestructuración de la deuda y en el diseño de los bonos hoy conocidos como Brady Bonds. Luego de diez años en la SHCP, trabajó en la reestructura de la deuda externa de Petróleos Mexicanos, y en la alianza estratégica con Shell en Deer Park.
39.	García de la Torre Mauricio	Ha realizado creaciones musicales.
40.	García Garza María de los Ángeles	Tiene una maestría en Salud Pública con especialidad en Nutrición Comunitaria, pertenece a las asociaciones: Sociedad Latinoamericana de Nutrición y al Colegio Mexicano de Nutriólogos. Ha sido colaborador en Nuevo León en el poder ejecutivo.
41.	García González José	Sin referencias
42.	García Lascurain Valero José Ignacio	Ex enlace legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. Desempeñó actividades de cabildeo.
43.	García Lemus Jesús Rodolfo	Licenciatura en derecho. Actividades relacionadas en el ámbito jurídico.
44.	Gil Saucedo Francisco Javier	Sin referencias
45.	González Castillo José Miguel	Sin referencias

No.	PERSONAS FÍSICAS	DATOS PERSONALES
46.	Romero Roca María de la Soledad	Especializada en temas de tecnología. Se desempeña como consultora en asuntos públicos y gubernamentales en Edelman México.
47.	Romo Michaud Javier	Desempeño de actividades en el ámbito jurídico. Es profesor en la UNAM, facultad de Derecho.
48.	Rosario Rivera Milton Felipe	Apoyo a jóvenes y niños mexicanos, fundación.
49.	Rosas Flores Leonel	Licenciatura en Ciencias Políticas y administración pública. Es docente.
50.	Rubio Barnetche Luis	Barnetche ha desarrollado una práctica amplia, representando a clientes nacionales e internacionales en complejos asuntos corporativos, fusiones y adquisiciones, desinversiones, joint ventures, contratos internacionales y los procedimientos del comercio internacional.
51.	Ruiz de Velasco Alcaayaga Cristina	Ha trabajado en sector telecomunicaciones, actualmente es Vicepresidenta de Relaciones Institucionales y Comunicación y Directora de Nextel Fundación.
52.	Sámano López de Llergo Héctor	Docente en la facultad de derecho de la UNAM.
53.	Sánchez García Antonio Eduardo	Relación en el ámbito político y jurídico.
54.	Sánchez Yáñez Alejandro	Interés en el Sistema penal de justicia alternativa.
55.	Sandoval Ávila Alejandro	Estudio de filología hispánica. Miembro del Consejo de redacción en una vista.
56.	Santamaría Morales Maribel	Trabaja en la cámara de diputados; Parlamentario de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de la Unión, destacó la importancia de gestionar proyectos, para consolidar el crecimiento de la institución.
57.	Sotomayor Chávez Jorge Francisco	Fue diputado Federal, forma parte del gabinete creado ex profeso por el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal.
58.	Tamayo Laris Laura	Laura Tamayo Laris es nombrada vicepresidenta de Coca-Cola. Tamayo Laris es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, se desempeñó como Directora de Asuntos Externos y Comunicación en Daimler México.
59.	Toussaint Eloisa Luis	Ha trabajado en diversas empresas, en industria refresquera mexicana y en comités de organismos empresariales.
60.	Villavicencio Díaz Gerardo	Sin referencias
61.	Zúñiga Trejo Víctor	Sin referencias

Como se puede observar en la anterior lista, poco se conoce de los antecedentes de las personas físicas que se inscribieron como cabilderos en el primer registro realizado por la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, situación que no acontece en lo relativo al registro de personas morales, ya que ahí se encuentran preferentemente empresas del corte alimenticio, de productos y de servicios comerciales, lo que puede tomarse como un reflejo inequívoco de que las empresas inscritas consideran necesario estar al pendiente de las iniciativas presentadas y/o reformas que se pudieran llevar a cabo en la Cámara de Diputados, por los intereses económicos que les puede representar en su beneficio o perjuicio según sea el caso.

Dichas empresas se han clasificado según su rubro específico u actividad principal, ya sea de Consultoría, Alimentos, Comunicaciones, entre otras, como se señala en los siguientes cuadros:

**CUADRO 6
PERSONAS MORALES; REGISTRO DE CABILDEROS**

CONSULTORÍAS	SERVICIOS FINANCIEROS SEGUROS	ALIMENTOS	COMUNICACIONES /TRANSPORTES	ENERGÉTICOS	CÁMARAS CONSEJOS VARIOS
OPEN LOBBY FIRM S.A DE C.V	ASOCIACIÓN DE BANCOS DE MÉXICO	ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE REFRESCOS Y AGUAS CARBONATADAS, ASOCIACION CIVIL	PROA MENSAJE Y COMUNICACIÓN S.A DE C.V.	ASOCIACIÓN MEXICANA DE PILAS A.C	CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MEXICO
CONSULTORES LEGISLATIVOS DE MÉXICO, COLEMEX S.C.	ASOCIACIÓN MEXICANA DE INSTITUCIONES DE SEGUROS A.C.	CADENA COMERCIAL OXXO S.A DE C.V	RADIOMÓVIL DIPSA S.A DE C.V	CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL HIERRO Y DEL ACERO	CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA EDITORIAL MEXICANA
GRUPO CORPORATIVO J.N., S.C.	CORPORATIVO DE INVERSIONES Y DESARROLLO S.A DE C.V	JUGOS DEL VALLE S.A.P.I DE C.V	ASOCIACIÓN MEXICANA DE INTERNET A.C.	ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE GAS L.P. DEL INTERIOR A.C.	CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES Y CIENTÍFICOS LEONA VICARIO S.C
GONZÁLEZ ROBLES CONSULTORES S.C.	ASOCIACIÓN DE ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO A.C	COMISIÓN PARA LA INDUSTRIA DE VINOS Y LICORES A.C	ASOCIACIÓN MEXICANA DE FERROCARRILES A.C.	ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE GAS LICUADO Y EMPRESAS CONEXAS A.C.	CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PRIVADA A.C.
CONSULTORIA Y RELACIONES GUBERNAMENTALES S.C	HSBC MEXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, GRUPO FINANCIERO HSBC	CÁMARA NACIONAL DEL MAÍZ INDUSTRIALIZADO	KENWORTH MEXICANA S.A. DE C.V.	ASOCIACIÓN MEXICANA DE EMPRESAS DE SERVICIOS PETROLEROS A.C.	ONG CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS A.C
ASESORÍA ESTRATEGIA TOTAL	SANOFI-AVENTIS DE MÉXICO S.A DE C.V	ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL CAFÉ	ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE AUTOBUSES, CAMIONES Y TRACTOCAMIONES A.C.	CAMARA NACIONAL DE MANUFACTURAS ELÉCTRICAS	CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA S.P.
STRATTA CONSULTING S.C.	ASOCIACIÓN MEXICANA DE EMPRESAS DE SERVICIOS PRENDARIOS A.C.	CONSEJO MEXICANO DE LA INDUSTRIA DE PRODUCTOS DE CONSUMO A.C.			
SAFIE CONSULTORES SOCIEDAD CIVIL		INDUSTRIA DE DERIVADOS ALIMENTICIOS Y QUÍMICOS DEL MAÍZ			
DYNAMIS CONSULTORES S.C.		UNIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES REGIONALES CAMPESINAS AUTÓNOMAS UNORCA			

**CUADRO 6
PERSONAS MORALES; REGISTRO DE CABILDERO**

CONSULTORÍAS	SERVICIOS FINANCIEROS SEGUROS	ALIMENTOS	COMUNICACIONES /TRANSPORTES	ENERGÉTICOS	CÁMARAS CONSEJOS VARIOS
PHILIP MORRIS MEXICO S.A DE C.V		CAPÍTULO MEXICANO DE LA CÁMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO A.C.			
JFMO SERVICIOS EN INTERMEDIACIÓN PÚBLICA		PRICEWATERHOUSE COOPERS S.C			
GRUPO ESTRATEGIA POLÍTICA		CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE ACEITES, GRASAS, JABONES Y DETERGENTES			
UNIDAD DE ASUNTOS PÚBLICOS S.A DE C.V		CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO			
GRUPO DE ASESORÍA ESTRATÉGICA S.C		CONFEDERACIÓN DE LAS UNIONES SOCIALES DE EMPRESARIOS DE MEXICO A.C.			
GUERRA CASTELLANOS Y ASOCIADOS S.A. DE C.V.		CONSEJO MEXICANO DE LA CARNE			
ENLACE DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS S.C.		UNIÓN NACIONAL DE CAÑEROS A.C. CNPR			
ZITRO Y ASOCIADOS S.A DE C.V		ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA QUÍMICA A.C			
GOBERNANZA S.C.		CONSEJO NACIONAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y MANUFACTURERA DE EXPORTACIÓN A.C.			
NEGOCIACIÓN ESTRATÉGICA GE S.A DE C.V					
CONSENSA S.C					
APS ESTRATEGIA S.C					
SOLUCIONES EMPRESARIALES Y PARLAMENTARIAS S.C.					
GOBERNANZA S.C.		CONSEJO NACIONAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y MANUFACTURERA DE EXPORTACIÓN A.C.			
NEGOCIACIÓN ESTRATÉGICA GE S.A DE C.V					

**CUADRO 6
PERSONAS MORALES; REGISTRO DE CABILDEROS**

CONSULTORÍAS	SERVICIOS FINANCIEROS SEGUROS	ALIMENTOS	COMUNICACIONES /TRANSPORTES	ENERGÉTICOS	CÁMARAS CONSEJOS VARIOS
INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS SOBRE EL PODER LEGISLATIVO					
POLÍTICAS PÚBLICAS Y ASESORÍA LEGISLATIVA S.C					
COMPAÑÍA HILL AND KNOWLTON MÉXICO S.A DE C.V.					
POLÍTICAS INTEGRALES DE DESARROLLO S.C.					
PORTALES, HOYOS, VILLALPANDO Y CASTRO.					
ONEXPO NACIONAL A.C.					
POLITICAS PUBLICAS S.C.					
BURSON MARSTELLER MÉXICO S. DE R.L. DE C.V.					
AFAN CONSULTORES INTERNACIONAL					
COMISIÓN DE ENLACE LEGISLATIVO A.C.					
CSL CORPORATIVO DE SERVICIOS Y CONSEJEROS DE EMPRESAS S.C.					
GESTIÓN GLOBAL					
FUNDACIÓN RED CIVITAS A.C					

El presente trabajo de investigación se desarrolló bajo la hipótesis de que el cabildeo es una práctica lícita en un sistema democrático. Las condiciones necesarias para verificar lo anterior se haría con el análisis de una regulación que estableciera los dispositivos necesarios de transparencia y rendición de cuentas, de lo contrario se corría el riesgo de que la actividad se prestara a prácticas de corrupción, tráfico de influencias o arreglos que favorecieran intereses particulares o de grupo.

Entre algunos lineamientos como se mencionó en el presente trabajo, se destaca que es importante contar con un marco regulatorio, que cuente con lo siguiente:

1. Definición de las actividades de los cabilderos profesionales.
2. Modalidades específicas respecto a la oferta y recepción de regalos y /o favores para los congresistas, diputados y legisladores.
3. Nuevas restricciones para aquellos ex parlamentarios que dejando el empleo se convierten en cabilderos profesionales.
4. Mayor control en los recursos destinados a los congresistas, diputados y legisladores con el objeto de que exista transparencia y rendición de cuentas en relación a los recursos destinados a su tarea parlamentaria.

Con las reformas legislativas que por primera vez en la historia se incorporaron a los manuales de organización interna del Congreso de la Unión de México, y de conformidad con nuestra hipótesis la regulación del cabildeo no cumple con los dispositivos necesarios de control y transparencia que se enuncian con anterioridad, ya que se encuentran las siguientes debilidades:

- Existe una diferencia evidente entre el Reglamento de la Cámara de Diputados y el del Senado. ¿Por qué se exige de parte de los cabilderos en la Cámara de Diputados registrarse, con la obligación de entregar a la Mesa Directiva la información sobre todas las actividades correspondientes, mientras que en el

Senado no solamente no se pide el registro, sino que quién tendrá que entregar la información sobre los cabilderos y sus actividades a la Mesa Directiva, son los mismos senadores?

- ¿Qué incentivos y beneficios tienen las personas físicas o morales al registrarse como cabilderos? ¿Habrá otras influencias que tengan relación directa con Diputados y de igual forma cabildeen?
- ¿Qué pasa si un cabildero no se registra? ¿Cuál es la sanción? ¿Si hay sanción, se está violando el derecho de petición consagrado en la Constitución?
- ¿Por qué no se contemplaron como sujetos de cabildeo a las Organizaciones de la Sociedad Civil y a los Académicos?
- ¿Qué pasa con los representantes del Poder Ejecutivo Federal y local, y del Poder Judicial? Ellos no están obligados a registrarse, ni a entregar información, y sin embargo muchas veces promueven intereses particulares
- Respecto al artículo 266 del Reglamento de la Cámara de Diputados , que obliga a las Comisiones, Comités y Órganos de Gobierno a integrar expedientes con las actividades y documentos de los cabilderos relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara y publicarlos. ¿Por qué no se ligó dicha actividad con la Ley Federal de Acceso a la Información Pública?
- ¿Cómo se asegura que a través de los expedientes, se certifiquen las cláusulas de confidencialidad entre los clientes y los cabilderos?

4.- Conclusiones del capítulo.

A pesar de que este trabajo de investigación se comenzó a desarrollar cuando no existía una reglamentación expresa en materia de cabildeo, se debe señalar que las reformas a los reglamentos internos de Diputados y Senadores, constituyen un precedente importante para las legislaturas locales, que mencionan la materia del cabildeo en sus respectivas leyes, de una manera no tan específica.

La reforma que se aprobó por el Congreso, determina el supuesto o hipótesis del presente trabajo, ya que en efecto, la reforma no se conformó por los elementos esenciales para un funcionamiento adecuado en el ejercicio de su función.

Es decir los elementos quedaron de manera muy general, por lo que se puede suponer se pueden presentar prácticas de corrupción, también se puede dar lugar al tráfico de influencias o arreglos, que confunden la práctica del cabildeo.

Los conceptos que se presentan en la inacabada reforma son los siguientes:

- I. Concepto de práctica de cabildeo.
- II. Limitaciones de las actividades de cabildeo.
- III. Actores involucrados.
- IV. Derechos y obligaciones de los cabilderos.
- V. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.
- VI. Registro y Padrón ligado a la normatividad interna y a las leyes de transparencia, datos personales y archivos.
- VII. Dispositivos de transparencia, rendición de cuentas y control de información.
- VIII. Prohibiciones y sanciones.

CAPITULO VI

SOBRE LA LEY PARA REGULAR LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DE CABILDEO Y LA PROMOCIÓN DE CAUSAS.

1.- Introducción al capítulo.

En este escenario legislativo de alternancia partidista (y ante la ausencia de un partido dominante en el Congreso) permite la aparición de los cabilderos, negociadores profesionales de empresarios y funcionarios públicos.

El cabildeo o *lobby* comienza con una actividad importante en la aprobación de las leyes, no debiendo ser utilizado como un tráfico de influencias, sino un esquema donde todas las partes involucradas generen consensos en beneficio de las políticas. El cabildeo – *lobby* no se puede convertir en coyotaje y corrupción, sino en una práctica que desempeñe un papel fundamental en la vida pública, por lo que su regulación se vuelve cada vez más imperante en nuestros días.

Ante la pluralidad política en el Congreso de la Unión, hubo la necesidad el voto mayoritario para la aprobación de leyes, debía ser construido a través de consensos y metas comunes, originando una actividad nueva, la de “cabildear con los legisladores” para convencer, influir o persuadir con información adecuada y real del asunto o problemática para tomar decisiones y en su caso, para la aprobación de leyes.

Entonces el surgimiento del cabildeo en México, se establece en tres grandes rubros:

- a.- En los órganos de gobierno, oficinas de Enlace Legislativo.
- b.- En los órganos empresariales, áreas específicas de vinculación legislativa.
- c.- En despachos privados especializados en Cabildeo.

a).- En los órganos de gobierno, oficinas de enlace legislativo.

En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, cuando su partido (PRI) ya no tenía la hegemonía en el Congreso, sus propuestas eran debatidas por los legisladores, lo que dio como resultado una amplia dificultad de comunicación con el Poder Legislativo, por ello, ordenó que todas las Secretarías, instaurasen oficinas de enlace con el Congreso.

De esta manera, se crearon oficinas de vinculación legislativa en las estructuras de Gobierno responsables de tener canales de comunicación a efecto de atender asuntos de interés nacional y evitar confrontaciones así como una retardada toma de decisiones en aspectos nodales para la nación.

En el año 2000, durante el gobierno de Vicente Fox, se oficializaron estos enlaces, destacando la Secretaría de Gobernación, que crea la Dirección General de Enlace Legislativo y posteriormente, adecua la estructura orgánica estableciendo una Subsecretaría de Enlace Legislativo. Asimismo se crean aproximadamente 21 enlaces en las demás dependencias, entidades y organismos gubernamentales¹⁶⁹.

“Secretaría de Educación; Secretaría de Agricultura; Secretaría de Energía; Secretaría de Salud; Secretaría de Economía; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Mexicano del Seguro Social; Comisión Nacional de Derechos Humanos; Banco Nacional de México; Procuraduría General de la República; Petróleos Mexicanos; Suprema Corte de Justicia de la Nación; IPAB, entre otros”.

¹⁶⁹ Elías Cervantes, El nuevo negocio de la democracia, 30 de Septiembre de 2001, Facsímil de Enlaces de Gobierno.

Los enlaces del Ejecutivo, tenían las siguientes tareas:

“1.- Identificar los intereses de los legisladores para estar siempre un paso delante de ellos en los temas de interés nacional; 2.- Estar pendiente de la agenda legislativa; 3.- Revisar las comisiones de su competencia; 4.- Mantener un contacto permanente con los legisladores y ver lo que se les ofrezca de la dependencia; 5.- Diseñar los esquemas necesario para que lo que se proponga ante el Congreso sea aceptado; 6.- Convertirse en un filtro y no quedarse sólo en el cabildeo, sino también asesorar políticamente a su dependencia y opinar en torno a las iniciativas y proyectos que pueden ser aceptados por los legisladores y los que no; 7.- Opinar en torno a los tiempos de presentación de proyectos o iniciativas. Traducir los documentos internos de las dependencias y centrarlos en los intereses articulares para convencer a los legisladores”.

Sin embargo, esta estructura formal fue rebasada por quienes encabezan oficinas privadas que ofrecían servicios para limar asperezas, brindar asesorías a dependencias, gobernadores o empresas, que deseaban un acercamiento con los integrantes del Congreso, muchos de ellos, eran priistas y ex priistas, que antes las deficiencias del gobierno federal, vieron la oportunidad de operar en la acción política y empezaron a cabildear, desde luego en muchos casos a partir de su experiencia al interior del congreso y a partir de sus redes realizadas.¹⁷⁰

b.- En los órganos empresariales, áreas específicas de vinculación legislativa.

De la misma forma, los organismos empresariales, se enfrentaron ante este escenario de “gobierno dividido”, porque ante esta situación, no les era sencillo influir por sí mismos en las decisiones que tomaran las distintas fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión. De esta forma, surgen dichos órganos empresariales estructurados en áreas especializadas para partir de esta delimitación temática, crear canales de comunicación directas con el Congreso, por citar algunos, se encuentran en el escenario del cabildeo:

¹⁷⁰ Esquivel, Rocío. “Desacuerdos en el Congreso, buen negocio para cabilderos”, Periódico Milenio, 23 de Febrero de 2004.

“Grupo Carso; Asociación de Industriales de bebidas alcohólicas; Asociación Nacional de Productores de Refrescos; Cámara Nacional de la Industria Electrónica; Telecomunicaciones e Informática – CANIETI; Cámara Nacional de Comercio; Consejo Coordinador Empresarial; CONCAMIN; COPARMEX”.

c.- La vida en los despachos privados especializados de cabildeo.

Las empresas de cabildeo, en algunos casos, combinan actividades de relaciones públicas, realización de estudios, consultoría política y el cabildeo. Para los cabilderos sus clientes son organismos empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros vinculados a los temas legislativos.

Los desacuerdos en el Congreso, producto de una nueva composición en las cámaras, sobre todo en la de Diputados en las últimas legislaturas, han dado paso a un espacio rentable para empresas dedicadas al Cabildeo, en su mayoría, controladas por ex políticos, e incluso ex legisladores, quienes terminada su diputación, ofrecen sus servicios al sector privado para incidir, frenar o modificar una decisión en el Congreso¹⁷¹.

Algunos despachos, son filiales de grandes firmas norteamericanas; otras son despachos pequeños, de reciente creación, que tienen entre sus directivos a ex integrantes de los cuerpos legislativos. Todos están de lado principalmente de los grupos empresariales que se oponen a la implementación de nuevos gravámenes en sectores tales como la telefonía, jugos y néctares, refrescos, tabaco y alcohol, entre otros¹⁷².

¹⁷¹ Esquivel, Rocío. *“Desacuerdo en el Congreso, buen negocio para cabilderos”*. Milenio, 23 de febrero de 2004.

¹⁷² Martínez Marco Antonio. *“Cabildeo en el Congreso, el juego de la persuasión”*, en Enfoque, suplemento semanal del Periódico Reforma, Domingo 23 de Diciembre de 2011.

Las empresas, son dirigidas por personas que vienen en su mayoría del Gobierno, o que han sido congresistas y entienden perfectamente el manejo del Poder Legislativo; asimismo, también se encuentran aquellos que tienen equipos sólidos de abogados que están capacitados en técnica legislativa y proporcionan un paquete mucho más interesante para las empresas que los contratan¹⁷³.

De estos despachos, algunos son internacionales y otros nacionales, varían en su tamaño y en sus áreas.

“Lobby México, dirigida por Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera; Estrategia Política, la encabeza Gustavo Almaraz; Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo A.C; Cabildeo & Comunicación, encabezada por María Emilia Farías; Estrategia Total de Fernando Lerdo de Tejada; Public Estrategies, presidida en México por Antonio Ocaranza; Burson Marstellers, incluye GPC despacho estadounidense de comunicación instalado en México; Zimat-Cinco, empresa encabezada por Bruno Newmann y Julio Madrazo; Fitch y asociados, encabezada por Oscar Fitch y enlace del Consejo Coordinador Empresarial”.

Las de mayor actividad, actualmente son Total, GEP, Lobby, Cabildeo & Comunicación y Servicios de Cabildeo, S.C. que tienen como directivos a legisladores federales¹⁷⁴.

En los últimos años, nuevos despachos han tomado presencia y liderazgo como las áreas directivas de cabildeo de Televisa y TV Azteca o bien organismos comprometidos en aspectos ambientales como es el caso de Greenpeace.

El grupo de Estrategia Política, se estableció en 1996, tiene a socios como Gustavo Almaraz, quien fue senador en la LIV Legislatura, a Rosario Guerra, ex diputada federal priista y José Luis Sánchez, ex diputado perredista apoyados por otros despachos de comunicación, fiscales, así como empresas de entrega.¹⁷⁵

¹⁷³ Op. Cit., Esquivel Rocío, pág. 65.

¹⁷⁴ Martínez Marco Antonio, Cabildeo en el Congreso, el juego de la persuasión, en Enfoque, suplemento semanal del Periódico Reforma, Domingo 23 de Diciembre de 2011.

¹⁷⁵ Op. Cit. Martínez, Marco Antonio, pág. 76.

Otro ex legislador que se ha desempeñado como cabildero es Sergio Martínez Chavarría, quien represento al PRI en la Asamblea Legislativa entre 1994 y 1997 y después fue Secretario General de la Fundación Colosio. Ahora es directivo de la firma *Tiamat*. Por citar algunos de los ex funcionarios dedicados a esta práctica esta Luis De La Calle Pardo de *Public Strategies* México, ex subsecretario de negociaciones comerciales de la entonces SECOFI, al igual que Fernando Lerdo de Tejada, quien fue vocero de la Presidencia de la República, ambos en la administración Zedillista.

En entrevista De la Calle Pardo, reconoce como natural que ex legisladores y ex funcionarios se dediquen a estas tareas de cabildeo:

“Nuestro trabajo consiste en brindar asesoría sobre el proceso parlamentario para defender algún interés. Fuera del gremio, la opinión predominante es que mientras nuestros nexos con legisladores sean explicitados públicamente, cualquier relación es permisible. Jugamos en un terreno minado y ante eso para evitar sospechas o críticas, necesitamos establecer reglas claras e inhibir prácticas nocivas como el coyotaje, el tráfico de influencias o el conflicto de intereses”¹⁷⁶.

La práctica del cabildeo es usual en las democracias modernas, es una actividad constante que se utiliza en los Congresos o Parlamentos, donde se busca influir y convencer a fin de cambiar una decisión.

En México el Cabildeo se viene ejerciendo desde hace tiempo por parte de los legisladores y ex legisladores y por algunos despachos especializados porque precisamente, conocen el funcionamiento del Poder Legislativo; sin embargo, esta práctica, se presenta a varias inconsistencias en el curso adecuado de un sistema democrático, por lo que es necesario adecuar nuestras instituciones a un país que ya cambió y que está en constante transformación, que de no hacerlo se corre el riesgo de perjudicar a la sociedad la cual, no cuenta con los medios para defender sus intereses, por tanto quedarían a expensas de quienes sí pueden proteger sus intereses o de las grandes empresas, de ahí que se considere necesaria una

¹⁷⁶ Op. Cit. Esquivel Rocío, pág. 87.

mayor participación de las organizaciones civiles para dar paso al cabildeo ciudadano.

2.- ¿Porqué reglamentar el cabildeo – lobby?

La falta de una reglamentación del cabildeo en México, ha provocado episodios de escándalos de corrupción, tráfico de influencias, acusaciones entre los legisladores. Como en el caso en los casos más comentados en los medios de comunicación como lo fue el impuesto al Tabaco y Cigarros, la ley del Mercado de Valores, la Ley de Radio y Televisión (Ley Televisa), el impuesto a los refrescos, la creación del aeropuerto de la Ciudad de México, el caso de la comida “chatarra”, por citar sólo algunos de los casos más sonados.

Uno de los puntos importantes, es la carencia de una reforma fiscal integral que produce año tras año un faltante de ingresos que debe subsanarse. Por eso, cada año la Secretaría de Hacienda, trae en su Miscelánea Fiscal un paquete que pone a temblar a los productos de mayor consumo en el país y que, por sus características, son susceptibles a cobrarseles impuestos, como son los cigarros, refrescos, medicinas, alimentos y autos, cuyos sectores cabildean para impedir crear nuevos gravámenes.

En caso del Tabaco (durante la discusión del paquete económico para 2006) se incluía más impuesto a los cigarros, lo que originó una serie de suspicacias en torno a la “compra de conciencias” de los legisladores para no aprobar ese impuesto, el cabildeo entonces corrió por cuenta de la poderosa compañía tabacalera British American Tabaco.

A pesar que se dijo que en el seno de la Comisión de Hacienda, ya se habían admitido que el impuesto a los cigarros subiría para el Ejercicio Fiscal de 2006, en el Pleno de la Cámara de Diputados, se rechazó incrementar el impuesto a los cigarros con 268 votos en contra, 116 a favor y 19 abstenciones.

Entre los argumentos para no aprobar el impuesto, estaba la supuesta pérdida que sufrían los campesinos que cultivan Tabaco, por lo que tendría un impacto negativo en los Estados de Nayarit, Chiapas y Veracruz, principales productores. Además, Julio Frenk, el entonces Secretario de Salud, defendió a los legisladores por negarse a aprobar un incremento al impuesto a los cigarros, destacando la importancia de preservar el convenio de un peso por cajetilla para el sector salud, destinada a los enfermos de cáncer.

Pese a lo anterior, hubo voces de acusaciones del entonces diputado Miguel Ángel Toscano (PAN) quien tachó de soborno y corrupción a algunos de sus compañeros legisladores a quienes les compraron “su decisión” (ante tales declaraciones su fracción le impuso no haber más declaraciones). Además, Pablo Gómez, coordinador de los diputados del PRD de la LIX Legislatura, rechazó la justificación de que se afectaría a esas entidades y sobre el convenio de las tabacaleras con el Gobierno Federal de entregar esos recursos al sector salud para atender enfermedades relacionadas con el tabaquismo concluiría en noviembre de 2006, entonces con la aprobación del impuesto se regularizaría esa dádiva de dichas empresas para que ingresen recursos vía impuestos¹⁷⁷.

En el mismo sentido, se encuentra la no aprobación de la Ley del Mercado de Valores, donde legisladores actuaron a favor de TV-Azteca, quien se oponía a su aprobación.

¹⁷⁷ Rodríguez, Guillermo. *La Rebelión del Tabaco*. Revista Legislativo, año II, No. 16, 15 de noviembre de 2005.

Otro caso interesante, fue la llamada “Ley Televisa¹⁷⁸”, donde el consorcio más importante de medios de comunicación del país, llevó a cabo una activa labor tendiente a lograr un beneficio particular.

Posteriormente la resolución de la Corte en contra de la llamada “Ley Televisa”, dejó entrever que los acontecimientos desarrollados alrededor de la controversia constitucional en torno a la Ley Televisa, mostró no solamente la operatividad de las partes implicadas, sino que reveló, sobre todo, la perspectiva que tenía cada uno de los interesados, respecto al escenario político en que se daría la resolución de la Corte.

En esa dirección, tanto el grupo de ex senadores (Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, Javier Corral y César Raúl Ojeda Zubieta¹⁷⁹), como las televisoras junto con sus operadores, revelaron sus “oficios” para atender el tema en disputa.

En la lógica del emporio televisivo, a lo largo del litigio, prevaleció su cultura del pragmatismo, es decir, hacer valer la ecuación de la utilidad inmediata, donde los interesados ganan, por una parte capital económico y político y por otra, presencia mediática, juego de intereses que daba lugar, para que ninguna de las partes desistiera del negocio, dado los beneficios obtenidos.

Así los “operadores” de la televisión, junto con sus interlocutores en el Congreso, tanto en la Cámara de Senadores y de Diputados, dieron por hecho la Ley Televisa. En su perspectiva una vez más la fórmula de la complicidad había dado sus frutos. Ya con el triunfo en la bolsa, las voces disidentes que impugnaban la ley aprobada, las minimizaron, para ellos, todo estaba bajo control al tener en esa ocasión aliados múltiples los personeros encargados del Cabildeo, los legisladores

¹⁷⁸ Ver página electrónica en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/03/11/el-tortuoso-camino-de-la-ley-de-telecomunicaciones>. Consultada el 20 de Abril de 2013.

¹⁷⁹ Ver página electrónica en http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/oajm/la_ley_televisiva.html 10 de abril de 2013.

en turno integrantes de la Mesa Directiva de ambas cámaras, que hicieron su trabajo para que sus iguales votaran en una sola dirección, como sucedió en la Cámara Baja, dándoles ese aire de confianza, al tener todo listo.

Hilvanados los eslabones, no había de que preocuparse, al menos así lo creyeron los “operadores” de la televisora. Sin embargo, el tiempo, diría lo contrario. Pero el error, fue desdeñar al grupo de ex senadores, al no darles el valor que merecían. En principio, se aplicaron en el terreno jurídico y técnico, al presentar a la Corte, los elementos que a su juicio violentaban la regulación del mercado por parte del Estado mexicano.

En segundo término, realizaron una campaña de análisis en torno a la Ley televisa en distintos foros, a fin de que la opinión pública tomara partido. Además, su ejercicio no fue bajo el amparo de ningún partido. Lo que les daba una categoría de ciudadanos en un asunto público, lo que les daría, en su caso, un mayor valor político frente a los círculos políticos y frente a la opinión pública, si el fallo de la Corte les favorecía. El prevalecer en un ambiente de libertad en los órganos jurisdiccionales en el momento de ejercer sus decisiones, les daba esa garantía de que la Corte actuaría en esos mismos términos, apegada a derecho, al margen de presiones, para dictar sus resoluciones.

A sabiendas, de que en el país es real la división de poderes de la Unión, donde el Ejecutivo propone y el Legislativo dispone, ahora, sería el turno del Poder Judicial de demostrar su grado de autonomía para tomar decisiones, en un asunto donde la reglamentación de una ley, no puede estar encima de los que establece la Constitución. Aunado a ello, la aclaración del Senador Santiago Creel¹⁸⁰, que la aprobación de la Ley Televisa por el Congreso, fue producto de un escenario de

¹⁸⁰ Ver página electrónica en

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/08/index.php?section=politica&article=014n2pol> . Consultada el 18 de Abril de 2013.

“presiones y de intereses”, dio lugar, para que los Magistrados valoraran el contexto en que se aprobó la citada ley.

Con estos factores en disputa, Manuel Bartlett, puso el dedo en la llaga. Por el contrario, a los operadores, se les fue el habla, la Corte, aplicó la ley. Con este caso se dejó ver que un buen número de legisladores cometieron el error de favorecer el ámbito privado sobre el público.

Estos ejemplos muestran que grandes empresas nacionales como transnacionales destinan recursos a la actividad de cabildeo. Así, los grupos sociales y, sobre todo, económicos del país, cada día ven la necesidad de contratar o invertir recursos para influir o llevar sus intereses a las esferas políticas a fin de que se tomen decisiones gubernamentales en uno y otro sentido.

Lo anterior somete las políticas de estado y el sistema de administración pública a los grandes intereses y no a los que los ciudadanos quienes cada vez más se ven desprotegidos de mecanismos compensatorios y redistributivos ya que prevalecen los intereses de las empresas por encima de los ciudadanos, por tanto, la creación, elaboración y aplicación de las políticas públicas está supeditada a que su enfoque no afecte a sus intereses económicos como ya hemos mencionado en los casos expuestos con anterioridad.

De aquí la necesidad de legislar en esta materia de forma clara, a fin de transparentar la actuación de aquellos que lleven a cabo el trabajo de cabildeo, así como de los servidores públicos que se interrelacionan con ellos.

3.- Sobre la reglamentación y la ley del cabildeo y promoción de causas.

La Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas¹⁸¹, es el esfuerzo compartido y acumulado de propuestas democráticas de diversas fuerzas políticas representadas en los legisladores mexicanos.

En ella podemos ver plasmadas propuestas de varios actores con matices diversas, destacaremos algunas por su valor germinal en la materia.

Primeras de propuestas de regulación del Cabildeo en la H. Cámara de Diputados			
No. histórico	Nombre del promotor	Partido Político	Fecha de promoción
1	Efrén Leyva Acevedo	PRI	Abril de 2002
2	Federico Döring Casar	PAN	Diciembre de 2004
3	Cristina Portillo Ayala	PRD	Abril de 2004
4	Sami David David	PRI	Agosto de 2005
5	Alejandro Murat Hinojosa	PRI	Noviembre de 2005
6	Sara Castellanos Cortés	PVEM	Octubre de 2006

En el Senado, en tanto, están las que presentó Fidel Herrera, una que se desechó, y otra que rectifica ya no como iniciativa de ley sino que modifica la ley Orgánica del Congreso.

La del Senador Pablo Gómez, donde hace una distinción para exceptuar de las regulaciones en actividades de cabildeo a las asociaciones de carácter “social” como podrían ser los sindicatos ONG’s y asociaciones, frente a las empresas profesionales que ofrecen sus servicios no importando la finalidad y el sentido de las reformas legislativas.

¹⁸¹ Ver página electrónica:

<http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/Inic/572/2.htm>. Fecha de consulta 24 marzo de 2013.

La de la Senadora Sara Castellanos, PVEM, en el sentido de regular la actividad y que estas empresas pidan autorización para prestar sus servicios. Finalmente, la del Senador Carlos Sotelo, en la que se establece la obligatoriedad de que las cámaras introduzcan mecanismos de participación ciudadana de obligatoriedad de audiencias públicas, para que puedan estar presentes en las sesiones de las comisiones dictaminadoras.

A partir de estas propuestas, es posible considerar algunas particularidades importantes que aún se encuentran a debate como producto de la ley, mismas que a continuación se exponen:

- Algunas iniciativas establecen que debe ser una ley Federal de Cabildeo, otras argumentan que deben ser propias del régimen interno del congreso.
- Algunas otras, establecen que la regulación debe ser para quien hace labor de cabildeo solo ante el Poder Legislativo Federal, y otras que involucran solo al Poder Ejecutivo Federal.
- Es importante destacar que solamente personas morales, pueden realizar la actividad y otras consideran que deben ser morales y físicas.
- Algunas definen que el cabildeo consiste en una promoción de intereses con fines de lucro, otras, sin embargo, no hacen esta distinción.
- Otra más, hace la distinción entre los que están exentos de una regulación, donde llegan a un extremo de decir que no serán sujetos de regulación de cabildeo las mujeres, los niños, las personas con sida y capacidades diferentes.

- Unas más establecen el registro como un órgano que esté ubicado en la esfera del Ejecutivo Federal, como es el IFAI, donde incluye la sección del registro al Ejecutivo y al Legislativo.
- Otras contemplan a los sujetos inhabilitados para ejercer esta profesión, como servidores públicos que están inhabilitados o los que quedaron inhabilitados por motivo de una sanción de carácter administrativo o por sanción penal que tampoco podrían ejercer la actividad.
- Otras, van a un esquema de operación difícil de cabildeo que es regular toda comunicación verbal o escrita que se tenga con un legislador.
- Algunas más, llegan al extremo de solicitar y mostrar su registro de contabilidad y decir quiénes son los clientes, cuanto pagan y dar acceso a personal de cámara para revisarlo.

4.- Conclusiones del capítulo.

Las propuestas mencionadas se observan en la vigente Ley de Cabildeo y Promoción de Causas en mayor o menor medida, con base en lo anterior, el Cabildeo es el conjunto de actividades que grupos de presión realizan por su mismos o por medio de intermediarios especializados que con capacidad variada, logran influir en la toma de decisiones de las políticas públicas o bien en la elaboración, modificación o abrogación de leyes. Estos grupos, cuentan por tanto, con capacidad para concentrar información útil y para establecer canales de comunicación con diversos tipos de actores para lograr acuerdos y objetivos específicos.

Se puede considerar que aún no existe un modelo único de cabildeo, pues hay diferencias marcadas en regímenes parlamentarios y presidenciales, entre regímenes centralizados y federales, entre corporaciones y estructuras de líderes o sindicales, y ya visibles en el futuro inmediato se compondrán estructuras ciudadanas.

Es importante señalar que la idea de no disociar la actividad de cabildeo con el ejercicio de las garantías individuales que establecen los artículos 5,8 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son el eje para visualizar el objetivo de las iniciativas, de su estructura y contenido, naturaleza y alcance de cada una de ellas.

CAPITULO VII CONCLUSIONES

La investigación ha permitido comprobar que todos los grupos de interés estudiados han entrado en el terreno político para obtener una respuesta a sus demandas. A quienes despierta rechazo la política tendrán que reconocer su realidad.

Podemos observar la existencia de grupos de interés que han pasado a convertirse en grupos de presión, de manera casi permanente. Esto ocurre con algunas organizaciones empresariales que en forma sistemática están presentes con sus demandas en la agenda pública del gobierno en turno.

¿Qué ocurre con los grupos de interés y de presión, que mientras unos formulan su demanda se convierten en grupos de presión y una vez resulta por la autoridad, en forma favorable o no, volvieron a ser grupos de interés? En este caso como lo señalamos en el marco teórico, bajo la premisa del politólogo francés Jean Meynaud: los grupos de interés pasan a convertirse en grupos de presión cuando actúan en el campo de la política y vuelven a su denominación de origen cuando dejan de relacionarse con las autoridades públicas.

El poder con que cuentan las organizaciones empresariales, muy superior a otros grupos de interés, les permite un uso habitual de los mecanismo de presión, incluidas las gestiones de *lobby*, para el logro de sus objetivos, como hemos podido constatar en esta investigación. Como grupos de presión, al estar colocados en una posición de privilegio en la sociedad, hasta puede resultarles no ser tan necesarios, ni un gran número de afiliados, ni una gran cantidad de recursos, como dinero, líderes idóneos, capacidad técnica o conocimientos exclusivos y de gran calidad. Lo valioso para las organizaciones empresariales es la enorme influencia que tienen sobre el sistema político mexicano.

El estudio nos confirma lo expuesto en el marco teórico: para el funcionamiento de un sistema democrático es de gran valor que los ciudadanos expresen y canalicen sus demandas a través de grupos organizados. Las autoridades públicas pueden hacerse cargo de los malestares sociales en la medida que existan grupos de interés que se los manifiesten.

Podemos concluir que para poder administrar y resolver los conflictos sociales tiene que existir alguien que sea capaz de convertir lo latente en manifiesto: esa es una de las tareas de los grupos de interés.

Asimismo, durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, se tuvo la oportunidad de conocer y profundizar respecto al tema del cabildeo - *lobby*, remontándonos a sus orígenes que nos permitieran acercarnos a un concepto y no a una realidad. Ya que es importante la trascendencia del impacto que ésta actividad ha tenido hasta nuestros días debido a los antecedentes que se han tomado como ejemplo por muchos de los que ejercen la acción.

Es importante destacar que de esa manera se fue introduciendo poco a poco en México hasta conformar el flagelo que representa ahora en nuestra sociedad al tratarse de tomas de decisiones. Por ello México se ha visto con la necesidad de regular dicha actividad con el propósito de servir a los que se benefician de ello.

La incorporación de México a los mercados mundiales, mediante la firma de Tratados de Libre Comercio, hace imperativo que las empresas, en especial aquellas que exportan bienes y servicios, se incorporen a las organizaciones que les son afines y en el caso que no existan, crearlas, con el fin de defenderse de obstáculos al libre comercio, originados en los sistemas políticos de otros países. La tendencia a la globalización de nuestra economía implica un gran desafío para los grupos de interés, tanto en preparación como en adaptación a sistemas políticos diferentes, que les permitan ingresar sus demandas y obtener respuestas satisfactorias.

La acumulación de poder que pueden lograr las asociaciones empresariales y su utilización para actuar como grupos de presión, frente a una gran cantidad de grupos de interés, que no tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados positivos en sus demandas, nos lleva a otra conclusión: la necesidad urgente de regular las actividades de *lobby* en México.

Veamos en el proyecto de ley una oportunidad para aquellos grupos de interés, alejados del poder y que desconocen las formas de influir sobre las decisiones públicas, de contar con los servicios profesionales de cabilderos – *lobbyistas* para que les colaboren, tanto en el ingreso de sus demandas al sistema político, como para la obtención de un resultado exitoso de las mismas. La mayoría de los integrantes de los grupos de interés conocen de la actividad que les es propia, pero desconocen el funcionamiento del sistema político.

Hacer *lobby* no es una actividad turbia, ni menos reñida con la ética o la moral. Por el contrario es legítima y requiere ser normada como cualquier otro servicio profesional y esto es lo que está pasando ya en México. La crítica que se le hace al *lobby* resulta muy parecida a la que se le efectúa a los partidos políticos. Ambas son actividades inherentes a un sistema democrático. Impedir su quehacer es abrir las puertas a que otros actores, no preparados para las funciones que les son propias, llenen su espacio. Lo importante es que el sistema político genere sus propios mecanismos de transparencia en la gestión y del financiamiento de la política. También creemos que es necesario que los ciudadanos conozcan cómo votan sus legisladores.

Por lo mismo, al inicio del trabajo no había precedente alguno de una regulación y prácticamente legislar el cabildeo - *lobby* era parte de una agenda legislativa pendiente por aprobar, puede ser el hecho de que al ser testigos de la aprobación de una legislación somera respecto al tema, nos permitió ir más a fondo y recalcar la importancia de este tema en la vida interna de los congresos. Asimismo es necesario y primordial que dentro de la regulación establezcan formas y ejercicios

de transparencia que permitan la mejor adecuación del ejercicio del cabildeo en la práctica.

Queda claro que las modificaciones hechas a los Reglamentos interiores tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, significaron un precedente importante más no una tarea acabada. Hoy en día hay mucho por hacer con respecto a la regulación del cabildeo - *lobby*. Se debe tomar en consideración antecedentes de países que ya lo regulan para de ésta manera tomar lo mejor y conformar leyes eficaces y eficientes.

A su vez, no consideramos apropiado enumerar una serie de actividades que no constituyen *lobby*, ya que la dinámica de la sociedad genera otras nuevas a una gran velocidad y la legislación se va a ir quedando atrás. Es suficiente señalar las actividades que forman parte de la gestión de intereses y que serán objeto de regulación. Lo interpretamos como un afán pedagógico para una opinión pública mexicana, aún con prejuicios sobre el tema.

Es importante reconocer que nuestro Congreso, lamentablemente se encuentra integrado por actores poco inmersos tanto empírica como cognoscitivamente en las actividades que realizan; puesto que en numerosas ocasiones se pregunta a los mismos sobre los temas que deberían conocer a groso modo, pero en realidad son un índice bajo de legisladores quienes responden de manera adecuada y con certeza a los cuestionamientos que se les hace referencia.

También resulta pertinente aclarar, que al no definir propiamente en los Reglamentos de actuación bajo los cuales deben desempeñarse cada uno de los actores involucrados, se pierde la premisa más importante, que es la referente a la utilización del cabildeo pueda como medio para profesionalizar en los trabajos internos de las Comisiones Legislativas y al acercar al congresista la información técnica necesaria para la discusión de algún tema.

La presente investigación sirve de entrada a demás legislaciones en materia de regulación del cabildeo se quieran realizar, con el propósito de mejorar la misma y tener mayor amplitud respecto al tema en nuestro país. Así también, Es necesario que la práctica del cabildeo se sensibilice al interior del Congreso para que ésta pueda dejar de ser vista como una forma de corrupción o de manera negativa y así se avance en la profesionalización de la actividad legislativa en México.

No está de más pronunciarse con el objeto de que el Poder Legislativo de forma permanente haga caso a las críticas públicas y a los conflictos que seguramente generarán las nuevas disposiciones, sobre todo al no vincular los ordenamientos a las leyes de transparencia y rendición de cuentas vigentes. Asimismo, se estará atento para que la actividad se lleve a cabo y quizás, poder estar ante la oportunidad de que se presenten iniciativas posteriores con el fin de ampliar el marco de actuación del cabildeo.

México no puede quedarse rezagado en las prácticas parlamentarias que se siguen al interior de su Congreso Federal y sus Congresos Locales, aunque en el segundo aspecto también se encuentran reguladas de manera muy general, en los proyectos y reglamentos de los estados, es necesario que se tomen en cuenta y en consideración para lograr proyectos que cuenten con todas las posibilidades y protecciones para hacer éste ejercicio posible. Es importante destacar que el hecho de que se haya legislado en materia federal al cabildeo, sin duda alguna plantea la posibilidad de contar con un efecto multiplicador positivo de regulación del *lobby* en las entidades federativas.

Si se permite que por transparencia un ciudadano cualquiera pueda conocer los “motivos verdaderos” en la aprobación de ordenamientos, estaremos ante un escenario verdaderamente democrático y acorde con la nueva gestión gubernamental.

Por último, es necesario destacar que en la regulación del cabildeo aprobada hace unos meses por el Congreso de la Unión, no se incluyeron ciertos aspectos tanto nacionales como internacionales que podrían beneficiar y enriquecer la regulación del cabildeo en México. Algunos de esos elementos faltantes para hacer posible de manera eficiente y correcta al cabildeo, son los siguientes:

- Regular las actividades del cabildeo en México de nacionales y extranjeros.
- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad del cabildeo.
- Producir un código de conducta y ética profesional.
- Precisar la naturaleza, alcance y límites de la actividad profesional del Cabildeo.
- Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.
- Establecer las acciones que ameriten sanciones administrativas y penales de los cabilderos, además de señalar las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, entidades del gobierno federal y del Poder Legislativo.
- Realizar el registro de temas a tratar en las oficinas designadas para tal efecto al inicio de cada periodo legislativo.
- Normar las relaciones de los posibles enlaces del Ejecutivo con el Legislativo.
- Reglamentar el papel de los grandes consorcios en defensa de sus intereses.
- Establecer y fortalecer mecanismos de participación ciudadana.
- Instaurar la transparencia y rendición de cuentas en las prácticas del cabildeo y estar abiertos a la opinión pública.
- Fortalecer al Poder Legislativo con mecanismos de información fidedigna de los asuntos a debatir para la toma de decisiones, de los límites y alcances del tema en cuestión.
- Este último aspecto abre la posibilidad a una mayor participación de las instituciones académicas.

BIBLIOGRAFÍA.

1. A U. S. "Product Certain to Sell in Mexico: Lobby", The New York Times, sec. A, p. 10, col. 3, 13 de Julio del 2000.
2. ALMOND, G. y Powell, B. "Política Comparada". Paidós. Buenos Aires. 1972.
3. ALVARADO Morales, Manuel. "El Cabildo y Regimiento de la Ciudad de México en el siglo XVII, un ejemplo de oligarquía criolla". México, COLMEX.
4. BÉJAR Algazi, Luisa. "¿Qué hacen los legisladores en México?, El trabajo en comisiones". México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
5. BERLÍN Valenzuela, Francisco. "Diccionario universal de términos parlamentarios". México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, 1998.
6. BERRY, Jeffrey. "Lobby for the people". Princeton University Press. New Jersey. 1977.
7. BOBBIO, Norberto. "El futuro de la Democracia". Sexta impresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
8. BOBBIO, Norberto et al. "Diccionario de política", 13ª. Ed., México, Siglo XXI Editores, 2002.
9. BRUNNER, José Joaquín. "Un espejo trizado". FLACSO. Santiago de Chile. 1988.
10. BURTON, Ivor y DREWRY, Gavin, "Legislation and Public Policy", Londres, The Macmillan Press Ltd., 1981.
11. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, "El Poder Legislativo en la actualidad", México, UNAM-Cámara de Diputados, 1994.
12. CAMINAL Badia, Miquel. "Manual de Ciencia Política". Editorial Tecnos. España. 1999.
13. CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS. "Quórum Legislativo", Número 85, Abril- Junio de 2006.
14. CERVANTES, Elías. El nuevo negocio de la democracia, 30 de Septiembre de 2001, Facsímil de Enlaces de Gobierno.

15. CIGLER, Allan J. y LOOMIS, Burdett A., "Interest Group Politics", 5ª. Ed., Washington, Congressional Quarterly Inc., 1998.
16. CLEMENS, Elisabeth. "The People's Lobby", Chicago, University of Chicago Press, 1997.
17. CONGRESSIONAL QUARTERLY, "The Washington Lobby", Congressional Quarterly, Washington, 1979.
18. DAHL, Robert. "Democracy and its Critics", Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989.
19. DAHL, Robert. "La poliarquía". Editorial. Tecnos. España. 1989.
20. DAHRENDORF, Ralf. "Conflictos y violencia en la sociedad contemporánea". Editorial Tecnos. España. 1966.
21. DAVIES, Malcolm. "Politics of Pressure: The Art of Lobby", Londres, British Broadcasting Corporation, 1985.
22. DE MORRÉE, Dicky, "Lobby for development", London. UK. 2001.
23. DEL ÁGUILA, Rafael. "Manual de Ciencia Política". Editorial Trotta. Madrid. 1997.
24. DUBS, Alf. "Lobby: an Insider's Guide to the Parliamentary Process", Winchester, Pluto Press, 1988.
25. DUVERGER, Maurice. "Los partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
26. EASTON, David. "Esquema para el análisis político". Amorrortu Editores. Buenos Aires 1999.
27. ESQUIVEL, Rocío. "Desacuerdo en el Congreso, buen negocio para cabilderos", Milenio, 23 de febrero de 2004.
28. FRANCO Hijuelos, Claudia. "El Cabildeo en Washington". Foro Internacional.
29. GARCÍA Cotarelo, Ramón y Paniagua, Juan Luis. "Introducción a la Ciencia Política". Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 1989.
30. GÓMEZ Valle, José de Jesús. "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución". Estudios sobre Estado y Sociedad, México, Espiral.

31. GONZÁLEZ Gutiérrez, Carlos. "México en el Congreso de Estados Unidos", Quórum Legislativo. Número 88, Octubre- Diciembre.
32. GRADY, Robert C. "Restoring Real Representation", Chicago, University of Illinois Press, 1993.
33. GRAMSCI, Antonio. "El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce", Juan Pablos, Editor, México 1975.
34. GRAMSCI, Antonio. "La cuestión meridional", Editora Riuniti, 1966.
35. GRANT, Wyn, "Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain", Hertfordshire, Philip Allan, 1989.
36. GUERRA- MONDRAGÓN, Gabriel. "Conferencia en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile". Agosto de 1997.
37. HALL, Donald R. "Cooperative Lobby: The Power of Pressure", Tucson, The University of Arizona Press, 1969.
38. HOLLINGSWORTH, Mark. "MPs for Hire: The Secret World of Political Lobby", Londres, Bloomsbury Publishing Ltd., 1991.
39. HOLTZMAN, Abraham. "Interest Groups and Lobby", Nueva York, Macmillan, 1966.
40. HREBENAR, Ronald J. "Interest Group Politics in America", 3ª. Ed., Nueva York, M. E. Sharpe Armonk, 1997.
41. HULA, Kevin. "Cabildeo, Lobby". Limusa. México. 2002.
42. JONES, Bill. "Politics UK", Londres, Prentice Hall, 1998.
43. KEEFE, William J. y OGUL, Morris S. "The American Legislative Process: Congress and the State", 5ª. Ed., Nueva Jersey, Prentice Hall, 1981.
44. KIMBER, Richard. "Pressure Groups in Britain: A Reader", Londres, Dent, 1974.
45. KOLLMAN, Ken. "Outside Lobby: Public Opinion and Interest Group Strategies", Princeton, Princeton University Press, 1998.
46. LAHERA, Eugenio. "Manual de Políticas Públicas". Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

47. LANE, Edgar. "Lobby and the Law", Berkeley, University of California Press, 1964.
48. LAUNDY, Philip. "Parliament and the People", Reino Unido, Ashgate, 1997.
49. LERDO DE TEJADA, Sebastián y Luis Antonio Gomina Herrera. "El Lobby en México". México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
50. LONGAN, Edward B. "Lobby, United States", American Academy of Political and Social Science, 1929.
51. MALVERN, Paul. "Persuaders: Influence Peddling, Lobby and Political Corruption in Canada", Ontario, Methuen, 1985.
52. MARSH, D. y Stoker G. "Teoría y Métodos de la Ciencia Política". Editorial Alianza. España. 1997.
53. MARTÍNEZ, Marco Antonio. "Cabildeo en el Congreso, el juego de la persuasión", en Enfoque, suplemento semanal del Periódico Reforma, Domingo 23 de Diciembre de 2011.
54. MARTINEZ, Ifigenia (coord.). "El nuevo poder del Congreso en México", México, Miguel Ángel Porrúa-PRD, 2001.
55. MEYNAUD, Jean y Lancelot Alain. "Las actitudes políticas". Eudeba. Buenos Aires. 1962.
56. MEYNAUD, Jean. "Los Grupos de Presión". Editorial Eudeba. Argentina. 1972.
57. MIERS, David R. y PAGE, Alan C. "Legislation", 2ª. Ed., Lenders, Sweet & Maxwell, 1990.
58. MILLER, Charles. "Lobby: Understanding and Influencing the Corridors of Power", Oxford, Basil Blackwell, 1990.
59. MORALES Lara, Bernardo. "La relación institucional entre el Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 1996-2003" (Tesis de licenciatura). México, FES Acatlán, 2003.
60. MORATA Francesc. "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Número 90, Octubre-Diciembre de 1995, p. 129.
61. OLSON, Mancur. "Auge y decadencia de las naciones". Ariel. Barcelona. 1985.

62. ORNSTEIN, Norman J. y Elder Shirley. "Interest Groups, Lobby and Policymaking", Washington, Congressional Quarterly Press, 1978.
63. PACHECO Méndez, Guadalupe. "Alternancia y nueva geografía política del poder"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., pp. 351-352, en Bernardo Morales Lara. La relación institucional entre el Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 1996-2003 (Tesis de licenciatura). México, FES Acatlán.
64. PASQUINO, Gianfranco. "Manual de Ciencia Política". Alianza Editorial. Madrid. 1991.
65. PATEMAN, Carole. "Participation and Democratic Theory", Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
66. PELEGRÍN, Emiliano Alonso: asegura que la cifra de cabilderos en Europa es de 15 mil personas, en "Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis. El lobby en México". México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
67. PÉREZ, Germán y Martínez, Antonia (comps.) "La Cámara de Diputados en México", México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO-Cámara de Diputados, 2000.
68. PETRACCA, Mark P. "The Politics of Interests, Unites Estates", Westview Press Boulder, 1992.
69. PITKIN, Hanna. "The Concept of Representation", Berkeley, University of California Press, 1967.
70. POLITICO'S GUIDE TO POLITICAL LOBBY, Lenders, Politico's Publishing, 2000.
71. PROSS, A. Paul, "Group Politics and Public Policy", Toronto, Oxford University Press, 1992.
72. REVISTA DE DERECHO PUERTORRIQUEÑO. "Cabildeo: Derecho Constitucional o Subterfugio", Vol. 42, Año 2003.
73. RICHARDSON, Jeremy. "Pressure Groups", Oxford, Oxford University Press, 1993.
74. RODRÍGUEZ, Guillermo. "La Rebelión del Tabaco", en la Revista Legislativo, año II, No. 16, 15 de Noviembre de 2005.
75. RODRIGUEZ Prats, Juan José. "Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

76. ROTH, David y Wilson, David. "Estudio comparativo de la política". Fondo de Cultura Económica. México 1983.
77. RUSH, Michael. "Parliament and Pressure Politics", Oxford, Clarendon Press, 1990.
78. SALISBURY, Robert H. "Interest Groups Politics in America". Nueva York, Harper & Row, 1970.
79. SARTORI, Giovanni. "Teoría de la democracia". Editorial Rei. Bs. As. 1990.
80. SCOTT, Andrew y HUNT, Margaret. "Congress and Lobbies: Image and Reality", Carolina del Norte, University of North Carolina Press, 1966.
81. THAYSEN, Uwe et al. "The US Congress and the German Bundestag", Estados Unidos, Westview Press Boulder, 1990.
82. THOMPSON, Fred y STANBURY, W.T. "The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada", Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979.
83. TIRONI, Eugenio y Sunkel Guillermo. "Modernización de las comunicaciones y democratización de la política". En revista Estudios Públicos No. 52, primavera 1993.
84. TRUMAN, D.B. "The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion", 2ª. Ed., Nueva York, Alfred Knopf, 1971.
85. WOODSTOCK THEOLOGICAL CENTER, "The Ethics of Lobby", Washington, Georgetown University Press, 2002.
86. WRIGHT, John R. "Interest Groups and Congress", Needham Heights, Allyn and Bacon, 1996.
87. WYNIA, Gary. "The politics of Latin American Development". Cambridge University Press, 1990.
88. XIFRA, Jordi. "El lobby: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas", Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998.
89. ZORAK, John L. "The Lobby Handbook", Washington, the Professional. 96th CONGRESS, "Proposals to Revise the Lobby Law", Legislative Analyses, 2ª. Ed., Washington, 1980.

Consulta electrónica

- [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_I_N1_1994/Crespo.pdf]
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2316/3.pdf>
- <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5520.dir/cheresky-cap9.pdf>
- <http://biblioteca.diputados.gob.mx>
- <http://es.scribd.com/doc/92184611/NEOCORPORATIVISMO>
- http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm
- <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-8.html#h-16>
- <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>
- http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3024272_20131022_1382450448.pdf
- <http://www.cipr.co.uk/content/policy-resources/policy/consultations/lobbying-transparency-scotland-bill>
- http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>
- <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/Inic/572/2.htm>
- <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf>
- <http://www.ncwc.ca/>
- <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00544.html>
- http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comunidadilgo.org%2Fportal%2Fpresentaciones%2FCabildeo%2520Internacional.ppt&ei=zCXYUpn_KNPHqAHI7oHIDw&usg=AFQjCNFNX8SuLQwNIFVujFCH-IUd151tpw&bvm=bv.59568
- <http://www.opensecrets.org/lobby/>

- http://www.opuslibros.org/Index_libros/Recensiones_1/bobbio_eta.htm
- <http://www.redalyc.org/pdf/421/42128279012.pdf>
- <http://www.slideshare.net/CaboPhoto/presentacion-cabildeo-internacional>
- <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n84/ferrer.pdf>
- <http://www.unlockdemocracy.org.uk/projects/entry/open-up-lobbying-scotland>
- <http://2010/02/18/conoce-el-reglamento-de-cooperativas-escolares-de-organizaciones-sociales/>
- www.aldf.gob.mx
- www.archives.gov
- www.bibliojuridica.org
- www.consejomexicano.org/index.php.
- www.corporativodeservicios.com
- www.corporativodeservicios.com.mx/lobbying2.php.
- www.diputados.gob.mx
- www.gcy.a.net/bestbuy27ag.html. Consultado el 09 de mayo de 2011.
- www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Agentes&id=23025
- www.insp.mx/encuesta-nacional-salud-y-nutricion-2006.html.
- www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf.
- www.sct.gob.mx.
- www.senado.gob.mx
- www.toronto.ca
- www.toronto.ca/inquiry. Consultada el 29 de noviembre de 2010.

CONSULTA HEMEROGRÁFICA.

- El cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos: La tarea del cabildeo (*lobby*) y su importancia en el Congreso de los Estados Unidos de América / Comité de Biblioteca e Informática; Omar Martínez Legorreta. Quórum legislativo, Número 85, 2006
- La práctica del cabildeo y su necesaria regulación en México / Beatriz Paulina Cabrera Rueda. Quórum legislativo, Número 120, 2006.

CONSULTA DE LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito. Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para la Cámara de Diputados
- Reglamento para la Cámara de Senadores.

GRÁFICAS

GRÁFICA 1: LAS CINCO FIRMAS MÁS IMPORTANTES DEL CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS

GRÁFICA 2: PRINCIPALES TEMAS CABILDEADOS EN E.U.A.

GRÁFICA 3: COMPAÑÍAS MEXICANAS QUE GASTAN EN ASESORÍA DE CABILDEO EN E.U.A.

GRÁFICA 4: NÚMERO DE CABILDEROS REGISTRADOS EN CANADÁ (2000-2004)

GRÁFICA 5: REPRESENTACIÓN POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

GRÁFICA 6: PREGUNTA UNO, CUESTIONARIO CABILDEO

GRÁFICA 7: PREGUNTA DOS, CUESTIONARIO CABILDEO

GRÁFICA 8: PREGUNTA TRES, CUESTIONARIO CABILDEO

GRÁFICA 9: PREGUNTA CUATRO, CUESTIONARIO EL CABILDEO

GRÁFICA 9.1 PREGUNTA CUATRO, DEL CUESTIONARIO. REGULACIÓN DEL CABILDEO

GRÁFICA 10: REPRESENTACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DIPUTADOS

CUADROS

- CUADRO 1: LAS CINCO FIRMAS MÁS IMPORTANTES DEL CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS
- CUADRO 2: EMPRESAS MEXICANAS E INVERSIONES (DÓLARES) EN CABILDEO EN E.U.A.
- CUADRO 3: PROCESO DE LOBBY EN EL PARLAMENTO EUROPEO
- CUADRO 4: CÓDIGO DE CODUCTA (CABILDEROS)
- CUADRO 5: CABILDEO EN EL CONGRESO
- CUADRO 6: PERSONAS MORALES; REGISTRO DE CABILDEROS

ANEXO 1

No. de Reg: 551/2PO2/02

Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas.

TEXTO QUE SE PROPONE

Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas.

TITULO PRIMERO Disposiciones generales CAPITULO UNICO

Artículo 1º. La presente ley tiene como finalidad la regulación y control de las actividades profesionales de cabildeo legislativo y promoción de causas en las cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Cabildeo: la actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión, que se traducen en productos legislativos conforme a las leyes, los reglamentos y la práctica parlamentaria.

II. Promoción de causas: son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en el pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas.

III. Dependencias y entidades: las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.

IV. Órganos legislativos: los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los reglamentos y acuerdos parlamentarios de las cámaras que lo integran, incluidas las comisiones, grupos del trabajo, comités y los órganos políticos y de dirección legislativa.

V. Registro de cabilderos: el registro público, integrado con la información de las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de cabildeo.

VI. Ley: la Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas y

VII. Servidores públicos: los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Artículo 3o. Mediante los servicios profesionales de cabildeo o las acciones de promoción de causas, pueden buscarse los siguientes objetivos:

I. La promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación de leyes o decretos, acuerdos o reglamentos, de la competencia del Congreso de la Unión, las cámaras de Senadores o Diputados y los correspondientes órganos legislativos técnicos, políticos y de dirección;

II. La reforma, derogación, ratificación o abrogación de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades y competencia;

III. La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan qué ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo Federal y sus dependencias y a las entidades paraestatales y

IV. Todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

Artículo 4o. Para los efectos de la presente ley, se definen como cabilderos o gestores de promoción de causas, a las personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras, que desarrollan, previa su inscripción en el registro respectivo, en forma profesional, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los poderes Legislativo y Ejecutivo o de carácter administrativo, conforme a las condiciones y modalidades determinadas.

En todo caso, debe entenderse a las acciones de cabildeo o de promoción de causas, como gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos de libre asociación, de petición y la libertad de trabajo y que de ningún modo establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades de orden público a las que se dirijan, fuera de las constitucional y legalmente establecidas para garantizar el disfrute y ejercicio de tales garantías.

Artículo 5o. Los materiales, datos o información que los despachos de cabilderos o los grupos de promoción de causas aporten a los órganos legislativos o administrativos frente a los cuales desempeñen sus actividades profesionales respecto de los temas o asuntos que patrocinen o

promuevan, deberán ser claramente identificables en cuanto su origen y autoría.

TITULO SEGUNDO
De los servicios profesionales
de cabildeo
CAPITULO I
Del cabildeo legislativo

Artículo 6o. El cabildeo legislativo es el conjunto de acciones dirigidas específicamente a los integrantes de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en lo individual o a las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, así como a los comités y grupos de trabajo integrados conforme a la normatividad legislativa y parlamentaria, que tiene por objeto influir de manera informada, propositiva y constructiva, en la elaboración, reforma o modificación de los diversos productos legislativos y parlamentarios.

Al constituir el proceso legislativo un conjunto de actos secuenciales a cargo de diversas instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que deben tenerse en cuenta circunstancias de diverso orden y naturaleza, además de otras variables de coyuntura y de oportunidad, resulta conveniente, por razones de certeza y economía, prestar apoyos de orden técnico o aportar a los órganos del Legislativo información especializada de diversa índole y origen, para propiciar en la medida de lo posible y dentro de la ley, las condiciones necesarias para que los productos legislativos de que se trate puedan tener la mayor calidad y eficacia posibles.

Artículo 7o. En ejercicio de las libertades inherentes a los derechos de trabajo, asociación y petición, las personas, organizaciones sociales, grupos y demás entidades que realicen acciones de cabildeo legislativo o de promoción de causas, deberán ser reconocidas por los órganos e instancias de trabajo legislativo y parlamentario correspondientes, en términos de los acuerdos que al efecto expidan los órganos competentes.

Artículo 8o. En todo caso, las personas, organizaciones o grupos que realicen acciones de cabildeo frente a los órganos del Congreso de la Unión, sea cual fuere su naturaleza, deberán en todo momento abstenerse de realizar a los legisladores o el personal a su servicio, pagos en dinero, en especie o en servicios de cualesquier naturaleza o entregarlos en su nombre y representación a terceros, bajo pena de hacerse acreedores de las sanciones que más adelante se indican, independientemente de las faltas o delitos que con tales conductas se llegaren a cometer.

CAPITULO II

Del cabildeo en el ámbito del Poder Ejecutivo

Artículo 9o. El cabildeo frente al Poder Ejecutivo lo constituyen las acciones de promoción que se realizan en el ámbito de la Presidencia de la República, sus dependencias y organismos descentralizados, que tienen por objeto la búsqueda y legítima promoción de intereses públicos y privados que tienen que ver con la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas que a cada entidad, dependencia u organismo asignan las leyes respectivas.

Artículo 10. Independientemente de su carácter de objeto de acciones de cabildeo, el Ejecutivo Federal, sus dependencias y los organismos descentralizados, tienen la facultad de realizar las acciones de cabildeo necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines, ya sea por conducto de las unidades y los servidores públicos asignados específicamente como enlaces ante los órganos legislativos o bien mediante la contratación de los servicios profesionales del caso a cargo de particulares, cuando la materia o la complejidad técnica de los asuntos correspondientes, así lo hagan recomendable.

Artículo 11. La contratación de servicios profesionales de cabildeo, cualquiera que sea la naturaleza, ubicación o situación de los sujetos o la materia de las acciones correspondientes, deberá sujetarse a la legislación en materia de contratación de bienes y servicios de la Administración Pública Federal y demás normatividad aplicable.

TITULO TERCERO

Del registro público nacional de prestadores de servicios profesionales de cabildeo

CAPITULO UNICO

Artículo 12. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación que corresponda a la Secretaría de Gobernación, llevarán y administrarán el registro público nacional de prestadores de servicios profesionales de cabildeo.

Artículo 13. La Presidencia del Congreso de la Unión tendrá bajo su responsabilidad la integración y actualización de la sección legislativa del registro público de prestadores de servicios profesionales de cabildeo, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal citadas en el artículo anterior.

La Presidencia de cada Cámara del Congreso de la Unión será responsable, conforme a los acuerdos relativos, de aportar al registro mencionado en el párrafo precedente, la información y datos necesarios de las personas que realicen actividades de cabildeo o promoción de causas en cada órgano legislativo.

Artículo 14. Ninguna persona podrá ser contratada ni prestar servicios profesionales de cabildeo en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, si previamente no ha solicitado y obtenido el registro correspondiente en el registro a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta ley.

Artículo 15. Para ejercer la actividad en forma profesional, la autoridad competente dotará al cabildero de una cédula de registro, la cual deberá ser renovada cada tres años.

La información que cada persona presente para su registro, conforme lo determine el reglamento correspondiente, será de acceso público y será de la estricta responsabilidad de cada solicitante de registro.

Artículo 16. La autoridad responsable del registro público nacional de prestadores de servicios profesionales de cabildeo tendrá las siguientes funciones, deberes y atribuciones:

- a) Dirigir el registro conforme a los deberes de honestidad, transparencia y rectitud que orientan el servicio público;
- b) Vigilar el adecuado cumplimiento de esta ley y su reglamento;
- c) Dictar normas de ética conforme a las disposiciones y objetivos de la presente ley;
- d) Colaborar con todas aquellas personas o instituciones que requieran de información u orientación sobre el ejercicio de la profesión de cabildeo o promoción de causas y los contenidos y alcances de esta ley y su reglamento;
- e) Combatir el ejercicio ilegal de la profesión y vigilar la observancia de las normas éticas profesionales;
- f) Desarrollar vinculaciones con organismos afines en el país y del extranjero;
- g) Combatir los actos de corrupción y de tráfico de influencias de los grupos que no estén debidamente inscritos para desarrollar el cabildeo y
- h) Mantener los archivos de los informes y declaraciones notariales exigidos por esta ley y su reglamento.

TITULO CUARTO
Responsabilidades y sanciones
CAPITULO UNICO

Artículo 17. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, las siguientes:

I. Solicitar o recibir, para sí o para terceros, el pago o dádiva de bienes en dinero o especie o servicios de cualesquier índole, de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo o promoción de causas.

II. Condicionar la realización de los trabajos y tareas o la prestación de los servicios que constitucional o legalmente les correspondan en función de su cargo o representación, a la intervención de personas, grupos u organizaciones dedicados profesionalmente al cabildeo o a la promoción de causas.

III. Ocultar, sustraer, destruir, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, que les sean proporcionados en función de tales actividades.

IV. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes que conforme a derecho se les encarga, en el contexto de las tareas y promociones que realicen los prestadores de los servicios a que se refiere la presente ley.

Artículo 18. Estarán impedidos para registrarse y actuar profesionalmente como cabilderos:

a) Quienes se encuentren caracterizados por alguna de las incompatibilidades establecidas en la presente ley;

b) Los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública, a pena privativa de libertad o a inhabilitación profesional y

c) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos.

Artículo 19. La responsabilidad a que se refiere el artículo precedente o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 20. Las violaciones a la presente ley, en que incurran los prestadores de servicios profesionales de cabildeo, serán castigadas con la pérdida de su registro y la inhabilitación para realizar acciones de cabildeo frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Lo anterior, independientemente de las responsabilidades penales o administrativas en que puedan incurrir conforme a la legislación federal aplicable.

En el supuesto anterior, la autoridad responsable de la integración y actualización del registro público nacional de prestadores de servicios profesionales de cabildeo deberá boletinar a los gobiernos de las entidades federativas y a los congresos locales, los casos de pérdida de registro, para los efectos correspondientes. En su caso, la misma autoridad deberá tomar nota de las comunicaciones que en el mismo sentido pueda recibir de las autoridades de las entidades federativas.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Primero. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Segundo. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con la participación de la Secretaría Gobernación y las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, deberán, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la entrada en vigor de la presente ley, organizar y poner en funcionamiento el registro público a que se hace referencia en el cuerpo de la misma.

ANEXO 2

CUESTIONARIO APLICADO A LEGISLADORES

Una vez aplicada la entrevista, lo que procede es reunir, clasificar, organizar y presentar la información en cuadros estadísticos con el fin de facilitar su análisis e interpretación. Con el fin de analizar los datos, se dan las siguientes preguntas.

El cuestionario utilizado para las entrevistas fue el siguiente:

1. ¿Conoce qué es la práctica del cabildeo?
2. ¿Ha tenido contacto con algún profesional del cabildeo, enlace legislativo o representante de grupo de interés para impulsar o por el contrario frenar una iniciativa de ley?
3. ¿Nos podría dar algunos ejemplos de temas específicos por los que haya tenido que recurrir a la opinión pública, a asesores especializados o a la realización de foros o mesas de trabajo para escuchar diferentes puntos de vista?
4. ¿Estaría dispuesto a impulsar una regulación del cabildeo?
5. ¿Considera que el cabildeo es una práctica que beneficia la práctica parlamentaria?
6. ¿Considera que el cabildeo es una práctica que fomenta la corrupción o el tráfico de influencias?
7. ¿Ha sido asesorado por instituciones externas, académicos especialistas para el análisis y dictamen de iniciativas o propuestas legislativas?
8. ¿A qué partido político pertenece?

ESTRATO 1 (h1)
DIPUTADOS ENTREVISTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO
DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)

Nº	Diputados Integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados
1	Cacique Vences Guillermina
2	Chuayffet Chemor Emilio
3	Corona Rivera Armando
4	Chirinos del Ángel Patricio
5	Córdova Hernández José del Pilar
6	Cota Jiménez Manuel Humberto
7	Cruz Mendoza Carlos
8	Jiménez López Ramón
9	Lerdo de Tejada Covarrubias Sebastián
10	Pichardo Lechuga José Ignacio
11	Rebollo Vivero Roberto
12	Ruíz Massieu Salinas Claudia
13	Diaz Brown Ramsburgh Rogelio Manuel
14	Domínguez Arvizu María Hilaria
15	Domínguez Rex Raúl
16	Durán Rico Ana Estela
17	Báez Pinal Armando Jesús
18	Bailey Elizondo Eduardo Alonso
19	Bautista Concepción Sabino
20	Bellizia Aboaf Nicolás Carlos
21	Benítez Lucho Antonio
22	Zamora Jiménez Arturo
23	Zarzosa Sánchez Eduardo
24	Terrón Mendoza Miguel Ángel
25	Alvarado Arroyo Fermín Gerardo

ESTRATO 2
DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)

Nº	Diputados Integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados
1	Castellanos Ramírez Julio
2	Cortázar Ramos Ovidio
3	Pérez Ceballos Silvia Esther
4	Pérez de Tejada Romero Ma. Elena
5	Paredes Arciga Ana Elia
6	Pedroza Gaitán César Octavio
7	Peralta Rivas Pedro
8	Ramírez Rangel Jesús
9	Rétiz Gutiérrez Ezequiel
10	De los Cobos Silva José Gerardo
11	Del Río Sánchez María Dolores
12	Díaz Lizama Rosa Adriana
13	Díaz de Rivera Hernández Augusta Valentina
14	Baena Flores Alejandro
15	Balderas Vaquera Víctor Alejandro
16	Becerra Pocoroba Mario Alberto
17	Bello Otero Carlos
18	Arriaga Rojas Justino Eugenio
19	Arévalo Sosa Cecilia Soledad
20	Camacho Pedrero Mirna Lucrecia
21	Ávila Ruiz Daniel Gabriel
22	Escobar Martínez Juan Pablo
23	Gama Dufor Sergio
24	Gutiérrez cortina Paz
25	Herrera Rivero Bonifacio

ESTRATO 3
DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
DEL PARTIDO DEL TRABAJO
DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO
(PRD - PT – PVEM)

Nº	Diputados Integrantes de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Partido Político
1	Castro y Castro Juventino Víctor	PRD
2	Cruz Martínez Marcos Carlos	PRD
3	Llerenas Morales Vida	PRD
4	López Paredes Uriel	PRD
5	Ríos Piter Armando	PRD
6	Rodríguez Martell Domingo	PRD
7	Rosario Morales Florentina	PRD
8	Damián Peralta Estela	PRD
9	Díaz Juárez Pavel	PRD
10	Barraza Chávez Héctor Elías	PRD
11	Bernardino Rojas Martha Angélica	PRD
12	Cárdenas Gracia Jaime Fernando	PT
13	Castillo Juárez Laura Itzel	PT
14	Reyes Sahagún Teresa Guadalupe	PT
15	Ríos Vázquez Alfonso Primitivo	PT
16	Di Costanzo Armenta Mario Alberto	PT
17	Escobar García Herón Agustín	PT
18	Espinosa Ramos Francisco Amadeo	PT
19	Fernández Noroña José Fernando	PT
20	Ledesma Romo Eduardo	PVEM
21	Del Mazo Maza Alejandro	PVEM
22	Escudero Morales Pablo	PVEM
23	Ezeta Salcedo Carlos Alberto	PVEM
24	Brindis Álvarez Rosario	PVEM
25	Moreno Terán Carlos Samuel	PVEM

DIPUTADO	PARTIDO
1. Rodríguez Hernández Jesús María	PRI
2. Arámbula López José Antonio	PAN
3. Velázquez Esquivel Emiliano	PRD
4. Alvarado Arroyo Fermín Gerardo	PRI
5. Castellanos Ramírez Julio	PAN
6. Castilla Marroquín Agustín Carlos	PAN
7. David David Sami	PRI
8. Díaz Escárraga Heliodoro Carlos	PRI
9. Eguía Pérez Luis Felipe	PRD
10. Ezeta Salcedo Carlos Alberto	PVEM
11. Guevara Ramírez Héctor	PRI
12. Hinojosa Céspedes Adriana de Lourdes	PAN
13. Jaime Correa José Luis	PRD
14. Luken Garza Gastón	PAN
15. López Pescador José Ricardo	PRI
16. Mazari Espín Rosalina	PRI
17. Navarrete Prida Jesús Alfonso	PRI
18. Viggiano Austria Alma Carolina	PRI
19. Vázquez González Pedro	PT

ANEXO 3

Fichas técnicas de cada una de las iniciativas presentadas, con el objeto de ampliar la información respecto a la propuesta para regular la actividad del cabildeo al interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMER INICIATIVA

Nombre de la Iniciativa	Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforman diversos artículos y se adiciona el título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un apartado al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Tema de la Iniciativa	Fortalecimiento del Poder Legislativo
Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Rogelio Carbajal Tejada
Grupo Parlamentario al que pertenece.	Partido Acción Nacional
Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara	04 de diciembre de 2007
Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria	04 de febrero de 2010.
Turno a Comisión	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Sinopsis	En la propuesta se otorgan facultades explícitas tanto a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados como a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, para incluir, dentro de sus actividades, todos aquellos servicios relacionados con la regulación del cabildeo. Asimismo, se pretende incluir un título nuevo a la citada Ley Orgánica que se denomina "De la actividad del cabildeo ante el Congreso de la Unión", título que se encuentra dividido en cinco capítulos que contemplan los distintos aspectos que son necesarios regular para la actividad del cabildeo. El primer capítulo contiene un listado de definiciones necesarias para la delimitación de los conceptos básicos relacionados con la actividad regulada. El segundo capítulo, "Registro y acceso de cabilderos" establece la obligatoriedad de inscripción al "padrón de cabilderos" –de acceso público- con el objeto de llevar un control de las personas dedicadas a esta actividad. Se establece la obligación de presentar informes semestrales tanto para los cabilderos como para los legisladores. Finalmente, en el capítulo quinto "Responsabilidades y sanciones" se faculta a la secretaría correspondiente de cada cámara a cancelar el registro de los cabilderos en caso de comportamientos contrarios a derecho

SEGUNDA INICIATIVA

Nombre de la Iniciativa	Iniciativa con proyecto de decreto que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un capítulo denominado "Del cabildeo en el Congreso de la Unión"
Tema de la Iniciativa	Fortalecimiento del Poder Legislativo
Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Diputados Mario Alberto Salazar Madera, Gustavo Macías Zambrano, Omar Antonio Borboa Becerra, Miguel Ángel Monraz Ibarra.
Grupo Parlamentario al que pertenece.	Partido Acción Nacional
Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara	13 de diciembre de 2007
Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria	04 de febrero de 2010.
Turno a Comisión	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Sinopsis	<p>Se propone establecer ciertas reglas que transparenten el cabildeo, entre ellas, que los diputados que tengan interés directo, entendiéndose como tal si económicamente van a tener algún beneficio, en los asuntos que se van a tratar, deberán enterar a la Comisión a la que pertenezcan, si es que en la misma se trata el caso, a efecto de que en los dictámenes quede señalado; los legisladores, independientemente de sus declaraciones patrimoniales, deberán hacer público el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la identidad de estos últimos; se abstendrán de recibir cualquier otro tipo de donación o liberalidad en el ejercicio de su mandato, de grupos o personas interesados en asuntos de su competencia, los coordinadores de los grupos parlamentarios, también deberán declarar cualquier apoyo en efectivo o en especie que reciban fuera de las subvenciones de la Cámara. Toda impugnación por parte de un diputado de la actividad de un representante o de un grupo de interés se remitirá al órgano encargado de la Cámara.</p>

TERCERA INICIATIVA

Nombre de la Iniciativa	Que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Tema de la Iniciativa	Fortalecimiento del Poder Legislativo
Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Luz Carolina Gudiño Corro
Grupo Parlamentario al que pertenece.	Partido Revolucionario Institucional
Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara	09 de febrero de 2010.
Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria	04 de febrero de 2010.
Turno a Comisión	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Sinopsis	Adicionar un Título Sexto denominado “De las promociones ante el Congreso y de la actividad del cabildeo”, con el objeto de regular las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades, que se presenten a cualquiera de las Cámaras, mismas que se turnarán por la Mesa Directiva a Comisión, pudiendo los solicitantes acudir a las reuniones de las comisiones. Crear la Unidad Especializada de Enlace, la cual estará encargada de establecer un control, un registro y dar seguimiento a la comunicación entre las personas y organizaciones de cabildeo y los legisladores competentes, con la finalidad de que los solicitantes puedan concertar citas o reuniones para exponer los asuntos de manera personal. Señalar que en caso de que transcurridos treinta días después de presentada la solicitud, las personas o las organizaciones no realicen ninguna actividad tendiente a impulsar su gestión, la misma será archivada por falta de interés.